ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

(Санкт-Петербург)

На правах рукописи

ИВЛИЕВ ПАВЕЛ ВАЛЕТИНОВИЧ

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Специальность 12.00.01 - теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург

2010

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный руководитель: **доктор юридических наук, профессор КОМАРОВ Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: **доктор юридических наук, профессор АНИСИМОВ Павел Викторович**

кандидат юридических наук КУРМАЕВ Рустам Мусаевич

Ведущая организация: **Орловский государственный университет**

Защита диссертации состоится 3 июля 2010 г. в 15^{oo} часов на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 109166, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Юридического института (Санкт-Петербург).
Автореферат диссертации размещен на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан 1 июня 2010 года

Ученый секретарь диссертационного Совета кандидат юридических наук, **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Общественные и политические изменения, необходимые нашей стране, очень тесно связаны с образованием институтов гражданского общества, которые будут выполнять функцию, так называемого, буфера между органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями, гражданами. Крепкое и здоровое гражданское общество может возникнуть только в том случае, если оно будет находиться в состоянии конструктивного взаимодействия и комплексной правовой урегулированности в отношениях с властью. Это возможно лишь в процессе плотного партнерства со стороны всех субъектов социума, а также путем налаживания всех систем правового метаболизма. В зависимости от того, как будет происходить данное развитие, будет ясно, сможет ли наша страна прийти к демократическому правовому государству с развитым многообразным и устойчивым гражданским обществом. Значение гражданского общества нельзя недооценить, ведь без создания такого правового явления, едва ли, можно ставить вопрос о существование демократии и демократических ценностей как: правовая культура, правосознание граждан в России.

В нашей стране не раз вставал вопрос о необходимости развития гражданского общества в целом, и определенные успехи в этом направлении достигнуты. Главным доказательством этого, безусловно, является создание такого общественного органа, важнейшего правового института, как Общественная палата Российской Федерации, осуществляющий главный контроль над совершенствованием гражданского общества и реализуя, развивая демократические ценности, в современной России сращивая при этом власть и общество. Но для того чтобы осуществить всемерное достижение вышеперечисленных ценностей, для этого необходимо полномасштабная деятельность во всех удаленных уголках нашей необъятной родины. Исходя из этого, необходимо сказать, что создание на местах (имеется в виду в регионах и в ощутимо крупных муниципальных образованиях) общественных палат, должно являться одной из ступеней, не преувеличением будет сказать, одной из приоритетных задач, как государства, так и непосредственно самой Общественной палаты Российской Федерации. Создание и функционирование подобных

структур должно стать залогом и одним из первоисточников развития в Российской Федерации гражданского общества.

В современной России развитие полноценного гражданского общества рассматривается как важнейшая предпосылка к успешному реформированию российского государства. Но, нельзя не отметить, что такого рода развитие может быть только при фундаментальной, широкомасштабной деятельности государства по совершенствованию и укреплении гражданского общества на всей территории страны. Естественно речь идет о частях государства, то есть о субъектах Российской Федерации.

Интересы государства и общества не могут совпадать в полной мере. Однако именно развитие гражданского общества позволит власти, с одной стороны, и населению (в лице отдельных граждан и их объединений) с другой выстроить полноценную систему коммуникаций. Такая система призвана предотвратить развитие конфликта между обществом и властью, ввести его в русло нормального диалога, выявлять и регулировать противоречия уже на ранних этапах, пока тревожная симптоматика не переросла в болезнь всего общественного и государственного организма. В этом выгода полнокровного гражданского общества, как для власти, так и для самого общества. На региональном уровне граждане получают возможность не только транслировать власти свои запросы, как скажем, это можно делать посредствам партий, но и на практике реализовывать свои потребности.

Следует отметить очень важное положение о том, что именно регионы призваны сыграть одну из ключевых ролей в реализации болезненных реформ, запланированных государством. От того, как пойдет преобразование государственной системы на региональном уровне во многом зависит успех или поражение важнейших реформаторских начинаний государства. Органы государственной власти могут и должны стать проводниками реформ. Как следствие, у гражданского общества появляется возможность оказывать воздействие на власть с целью коррекции реформ с точки зрения интересов российского общества или отдельных его групп и институтов.

Степень разработанности проблемы. Становление и последующее развитие идеи гражданского общества приходится на период XVII в., когда ряд мыслителей – Г.Гроций, Т.Гоббс, Д.Локк, Б.Спиноза, а в XVIII в. – Ж.-Ж. Руссо, Ж.Боден, Ш.Л.Монтескье, В. фон Гумбольдт, С. Пуфендорф, И.Кант и др. сделали первые попытки показать отличие таких понятий, как «государ-

ство», «гражданское общество», «политическое общество», причем гражданское общество они понимали как более широкое общественное образование, чем государство.

Свой вклад в развитие идеи гражданского общества внесли в XIX в. Г.В.Ф.Гегель, Э.Дюркгейм, О.Конт, К.Маркс, В.И.Ленин, Б.Н.Чичерин, когда гражданское общество стало реально пониматься в качестве особой сферы существования общества без государства. В XX в. проблема гражданского общества становится все более актуальной.

Большое значение для раскрытия современного понятия гражданского общества, правового государства имели работы М.И.Абдулаева, С.А.Авакьяна, А.С.Автономова, Н.Н.Арзамаскина, Ю.Г.Арзамасова, П.А.Астафичева, М.В.Баглая, Н.А.Богдановой, Г.А.Борисова, Н.В.Витрука, Л.Д.Воеводина, Б.Н.Габричидзе, А.А.Гришковца, Ю.А.Дмитриева, А.М.Дроздовой, Е.И.Колюшина, И.А.Конюховой, Г.Н.Комковой, О.Е.Кутафина, В.В.Лазарева, А.И.Лепешкина, А.В.Малько, Н.И.Матузова, Л.А.Морозовой, В.С.Нерсесянца, С.А.Солдатова, Б.А.Страшуна, К.А.Струсь, К.Хессе, В.Н.Червонюк, К.В. Шундикова, Ц.А.Ямпольской и др.

Собственно разработкой политико-правового статуса Общественной палаты Российской Федерации в той или иной степени занимались В.В.Гриб, А.Г.Гуринович, Я.В.Коженко, С.А.Комаров, Р.М.Курмаев, С.С.Тахоева, А.В.Тиховодова, Т.В.Троицкая, А.Н.Урюпин, В.С.Федосов и др. Следует особо отметить авторов Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» Е.П.Велихова, Б.В.Грызлова, Д.А.Медведева, В.Н.Плигина, С.А.Попова, В.В.Путина, С.В.Степашина, В.Ю.Суркова и др. Их идеи и воззрения стали теоретической основой для обоснования, формирования и последующего развития политико-правового статуса Общественной палаты Российской Федерации.

Впервые специально вопросы становления и функционирования Общественной палаты Российской Федерации, ее места и роли в формировании гражданского общества рассматривались участниками Международной научно-практической конференции «Общественная палата и её роль в формировании гражданского общества», состоявшейся в Московском университете МВД России 16 ноября 2005 года.

Наряду с этим отдельного монографического исследования политико-правового статуса общественных палат в субъектах Российской Федерации

как институтов гражданского общества не проводилось, что и объясняет актуальность диссертационного исследования.

Объектом исследования является комплекс общественных отношений, связанный с реализацией функций общественных палат в субъектах Российской Федерации как институтов гражданского общества.

Предметом диссертационного исследования выступают исторические аспекты становления и развития гражданского общества, система факторов, влияющих на его развитие в субъектах Российской Федерации, исследуется и анализируется роль общественной палаты субъекта Российской Федерации как института становления и последующего развития гражданского общества.

Методологической основой исследования являются всеобщие методы - это в первую очередь диалектический, помимо него общенаучные методы познания такие как, анализ, системный подход, функциональный подход, синтез. Также были использованы специальные методы исследования, то есть, частнонаучные методы познания, к которым относятся формально-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, метод экспертных оценок.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых прошлого и настоящего по теории государства и права, философии права, конституционному праву, научные работы по другим наукам. В их числе труды таких отечественных ученых, как М.И.Абдулаев, С.С.Алексеев, Н.Н.Арзамаскин, Ю.Г.Арзамасов, В.Г.Баев, М.И.Байтин, В.М.Баранов, В.В.Борисов, А.М.Величко, Н.В.Витрук, В.М.Горшенев, А.А.Гришковец, А.М.Дроздова, А.Г.Залужный, В.Д.Зорькин, В.Н.Карташов, С.А.Комаров, В.Н.Кудрявцев, О.Е.Кутафин, А.В.Малько, А.Ф.Маруков, М.Н.Марченко, Н.И.Матузов, А.С.Мордовец, Л.А.Морозова, В.С.Мокрый, В.Д.Перевалов, Н.И.Полищук, С.В. Поленина, В.Н.Протасов, Т.Н.Радько, О.Ю.Рыбаков, И.С.Самощенко, В.А.Сапун, И.Н.Сенякин, В.Н.Синюков, Ю.Н.Старилов, В.М.Сырых, Ю.А.Тихомиров, Б.Н.Топорнин, А.Г.Хабибулин, Н.И.Хабибулина, А.Н.Харитонов, В.Е.Чиркин, Ю.Е.Ширяев, Ю.Л.Шульженко, Е.Н.Щендригин, Б.С.Эбзеев, В.А.Юсупов, Л.С.Явич и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, регламентирующие деятельность общественных объединений входящих в структуру гражданского общества, включая

Федеральный закон « Об Общественной палате Российской Федерации», а также и международно-правовые акты.

Цели исследования заключается в полном и всестороннем анализе с политико-правовых позиции теории и практики деятельности институтов гражданского общества в современной России, и в первую очередь общественных палат в субъектах Российской Федерации.

В связи с этим необходимо разрешить следующие **задачи.**

- *рассмотреть* эволюцию идеи гражданского общества вообще, специфику понимания феномена гражданского общества в современных российских условиях – в частности, дать общее представление о структуре и принципах деятельности российского гражданского общества с учётом деятельности общественных палат в субъектах Российской Федерации;
- *определить* цели, основные направления деятельности, логику и правовую основу формирования и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации через призму российского законодательства;
- *осуществить* анализ законодательных основ деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации;
- *выявить* основные направления и перспективы деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации как нового института российского гражданского общества.

Научная новизна исследования характеризуется новыми целями и задачами предлагаемого исследования и состоит в решении существенной научной задачи теории государства и права в сфере правового оформления взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти и местного самоуправления. Данная работа является одной из первых в сфере, в которой рассматривается новейший инструмент укрепления и совершенствования гражданского общества, в широком смысле этого слова, общественные палаты субъектов и муниципалитетов Российской Федерации. Частями новации являются идеи о деятельности российских структур гражданского общества в регионах в сфере самоорганизации граждан.

Новизна диссертации или элементы новизны содержатся в **основных положениях, выносимых на защиту.**

1. В диссертации определяется сложный политико-правовой статус общественных палат субъектов Российской Федерации, имеющих общие черты с политико-правовым статусом общественных объединений[1]: добровольность, коллегиальность, осуществление взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти на региональном уровне, постоянность действия, независимость в решении внутриорганизационных вопросов, защита прав и свобод граждан и прав республиканских (областных) общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вместе с тем в статусе общественной палаты субъекта Российской Федерации присутствуют элементы государственного института: финансирование из государственного бюджета; участие высшего должного лица субъекта Российской Федерации в формировании состава общественной палаты субъекта Российской Федерации.

2. Постепенное накапливание потенциала гражданского общества выражается на определенном этапе в появлении специализированных объединений, добровольно создаваемых на основе интересов её членов, не преследующих корыстных целей. На определенном этапе этот процесс выражается в создании общего органа общественного представительства (Общественная палата Российской Федерации), а с учетом федеративного устройства объективно потребовалось создание специального органа общественного представительства – общественных палат субъектов Российской Федерации как институтов гражданского общества.

3. Анализ нормативных правовых актов 56 субъектов Российской Федерации, в которых имеются общественные палаты, показал, что общественные палаты субъектов Российской Федерации создаются как постоянно действующие независимые институты гражданского общества, реализующие задачу функционального представительства, целью которого является обеспечение согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти

[1] В ряде законов субъектов Российской Федерации специально указывается на то, что «общественная палата не является общественным объединением, чей правовой статус регулируется федеральным законом “Об общественных объединениях”» // См.: Закон Республики Алтай от 26 декабря 2006 г. № 104-рз «Об общественной палате Республики Алтай» /www.consultant.ru

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиты прав и свобод граждан и развития институтов гражданского общества в субъекте Российской Федерации.

4. Диссертант считает, что функции общественных палат субъектов Российской Федерации в основном схожи и состоят в следующем:

- привлечение, вовлечение, участие граждан и общественных объединений, объединений некоммерческих организаций в реализации государственной политики на федеральном и региональном уровнях;
- проведение общественной экспертизы проектов законов субъекта Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и проектов муниципальных правовых актов;
- выработка рекомендаций органам государственной власти субъекта Российской Федерации при определении потребностей и интересов граждан, защите их прав и свобод;
- выработка рекомендаций органам государственной власти субъекта Российской Федерации, при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие институтов гражданского общества в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- выработка предложений по решению наиболее важных вопросов экономического и социального развития субъекта Российской Федерации;
- оказания информационной, методической и иной поддержки общественным объединениям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в субъекте Российской Федерации;
- выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих общезначимое значение, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений, а также на повышение уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

• осуществление межрегионального сотрудничества в соответствии с целями и задачами общественных палат субъектов Российской Федерации, участие в работе международных, всероссийских, региональных конференций, совещаний и других мероприятиях.

5. До создания Общественной палаты Российской Федерации процесс проведения общественной экспертизы законопроектов не был упорядочен и централизован, а степень его влияния была ничтожно мала. Несмотря на неоднозначные оценки такого участия, не вызывает сомнения утверждение, что общественное обсуждение и экспертиза законопроектов, а также вопросов, требующих законодательного решения, могли бы способствовать реальному привлечению граждан к участию в законотворческом процессе.

6. Общественная палата субъекта Российской Федерации, ее комиссии и рабочие группы имеют возможность принимать участие в обсуждении законопроекта как на этапе его разработки – это поможет выяснить актуальность вопроса, оценить необходимость его решения на законодательном уровне, выявить отношения общества к предлагаемым решениям, так и на иных этапах рассмотрения закона – после принятия законопроекта в первом чтении вплоть до его подписания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что его положения развивают теоретические представления о функционировании институтов гражданского общества на региональном уровне – в субъектах Российской Федерации. Качественное функционирование демократических институтов (институтов гражданского общества) в любой стране мира предполагает правовое государство и эффективную деятельность институтов гражданского общества. В Конституции Российской Федерации, закрепившей общепризнанные демократические институты, обозначился вектор такого строительства. Анализ проблем строительства гражданского общества, роли органов общественного представительства в государстве, позволят выявить основные тенденции развития гражданского общества в России, укрепления его позиций, как с точки зрения права, так и с точки зрения демократии.

Теоретические обобщения, связанные с раскрытием содержания проблем правового взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и институтов гражданского общества

основываются на углублённом изучении вопросов деятельности его институтов в наиболее значимых сферах государственной и общественной жизни, на федеральном, региональном и местном уровнях управления Российским государством.

Практическая значимость работы состоит в том, что результаты диссертационного исследования могут быть использованы в научной работе, а также в практике преподавания курсов теории государства и права, конституционного права, муниципального права и других юридических дисциплин.

Содержащиеся в работе выводы, предложения и рекомендации могут найти практическое применение в правотворческой деятельности государственных органов, в процессе правоприменения.

Кроме этого сформулированные в проведенном исследовании положения могут быть использованы в ведомственном нормотворчестве; оптимизации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации; аналитической работе государственных органов и институтов гражданского общества; разработке и реализации региональной государственной политики в сфере развития гражданского общества.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и рекомендована к защите на кафедре теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург). Содержащиеся в ней основные положения, выводы и предложения опубликованы в ряде статей в научных журналах и представлены в тезисах и научных сообщениях на международных и российских научных и научно-методических конференциях, семинарах, «круглых столах».

Автор принимал участие в работе трех ежегодных межвузовских научно-теоретических конференций «Политика. Власть. Право» (Санкт-Петербург, 2007-2009 гг.), Международной научно-практической конференции «Личность, право, государство: история, теория, практика» (Санкт-Петербург, 24-25 ноября 2006 г.), V Международной научно-практической конференции «Оптимизация законодательного процесса: вопросы теории и практики» (Санкт-Петербург, 2009 г.), общественных слушаниях «Общественная экспертиза: опыт региональных общественных палат» (г. Москва, Общественная палата России, 25 июня 2009 г.), заседаниях круглых столов, проводимых в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Структура диссертации представляет собой системное раскрытие темы исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, отмечена степень ее научной разработанности, определены цели и задачи, раскрыты методы диссертационного исследования, представлены обзор использованных источников, показаны научная новизна и практическая значимость работы, сформулированы положения, выносимые на защиту, отражена апробация и структура работы.

В первой главе – «Становление и развитие общественных палат в субъектах Российской Федерации», состоящей из трех параграфов, исследуются теоретические предпосылки возникновения гражданского общества в регионах Российской Федерации, приводятся различные подходы к определению понятия, сущности и функционального назначения гражданского общества как общественного института. Также автором исследуются проблемные вопросы построения гражданского общества в субъектах Российской Федерации на современном этапе развития российского общества.

В первом параграфе – «Становление гражданского общества в субъектах Российской Федерации» – исследуются различные подходы к пониманию гражданского общества на местах. Автор отмечает, что гражданское общество в российском варианте зарождается и развивается для отстаивания прав и свобод человека, борьбы за ограничение государственного давления.

Идея гражданского общества продолжала активно развиваться в XX веке. Становится возможным появление условий для трансформации понятия «гражданское общество – государство» в более сложные конструкции с неоднозначным положением гражданского общества.

Поскольку автор ставит своей целью изучение гражданского общества в процессе становления его в России, в частности посредством учреждения нового для России института «третьего сектора» – общественных палат, то обращается к анализу отечественного опыта в сфере построения гражданского общества.

Современные экономические реформы в Российской Федерации призваны обеспечить хозяйственную свободу в качестве основы гражданской независимости личности. Развитие частной собственности и рыночных отношений делает гражданское общество необходимым. Это подтверждает проведение в России экономических реформ, направленных на создание свободной рыночной экономики.

Надо сказать, что в современном обществе, а Российская Федерация не является исключением, перед Общественная палатой как институтом гражданского общества на всех уровнях власти должны стоять задачи экономического и социального развития государства и общества. Если будет развитая многоструктурная экономика, то от этого выиграют все: и общество и государство. Также нельзя не отметить, что решение вопросов безопасности личности, общества и государства, а также защиты конституционного строя России и демократических принципов гражданского общества является важнейшей задачей стоящей перед общественными палатами.

Автор поддерживает позицию В.В.Гриба о том, что процесс становления гражданского общества – это длительный, эволюционный переход из одного состояния в другое под влиянием социальных факторов, сопровождаемый поиском и утверждением гражданских ценностей и идеалов, средств политической трансформации общества; реализация идеи гражданского общества является необходимым и достаточным условием эффективного функционирования системы массовой коммуникации; теории «свободы печати» обнаружили следующие аргументы в пользу общественного мнения: оно выступает как инструмент общественного давления на дисфункциональное государство; выражаемое свободной печатью, делает прозрачным действия власти и: вынуждает ее к гласности и публичности[2].

В диссертации дополнительно аргументируется идея функциональности институтов гражданского общества. Гражданское общество – это средство участия граждан в принятии и осуществлении общих решений, в определении, назначении порядка приоритетов и

[2] См.: Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институализации гражданского общества: Автореф. дис. … док.юрид.наук. – М., 2010. С. 21-29.

разрешении общественно важных проблем, распределении и управлении общественных ресурсов. Оно также берет на себя бремя стимулирования и защиты интересов гражданина и общества от государства и рынка. Основные функции гражданского общества согласно основоположникам теории демократии состоят в следующем: защита индивидуума от государственного произвола (Д. Локк), господство закона и равновесие между центральной властью и общественными организациями (Ш. Монтескье), обучение граждан демократии (А. Токвиль), и «институционализации демократической саморефлексии» (Ю. Хабермас).

Надо сказать, что в современном обществе, а Российская Федерация не является исключением, перед общественной палатой как институтом гражданского общества стоят задачи экономического и социального развития общества. Если будет развитая многоструктурная экономика, то от этого выиграют все: и общество и государство. При этом решение вопросов безопасности личности, общества и государства, а также защиты конституционного строя России и демократических принципов гражданского общества является важнейшей задачей стоящей перед общественными палатами субъектов Российской Федерации.

Для достижения вышеперечисленных ценностей необходимо полномасштабная деятельность как на федеральном, региональном, так и на муниципальном уровнях. Ведь создать развитое гражданское общество будет весьма затруднительно, в случае если работа будет происходить только в федеральном центре.

Современная Россия переживает период демократизации всех сторон жизни общества, утверждения новых отношений между государством и гражданским обществом. Возрастающая роль гражданского общества и необходимость его дальнейшего укрепления требуют адекватного правового обеспечения деятельности общественных палат и других структур (советов, коллегий, комиссий и т.д.), через которых осуществляется взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества.

Характер, направления и формы взаимодействия органов государственной власти с общественными объединениями неоднозначны. Они зависят от целого ряда обстоятельств: готовности, осознания такого взаимодействия со стороны органов власти, авторитета и влиятельности общественных объединений, их способности агрегировать и артикулировать

интересы различных социальных групп и слоев, умение подчинять личные амбиции интересам дела. При разработке правовых основ взаимодействия необходимо учитывать все эти аспекты.

В России одновременно идут процессы укрепления российской государственности, гражданского общества и бизнес-сообщества. В этой связи определенную значимость представляет анализ процесса их взаимодействия. Конечно, трудно сравнить ресурсы и возможности государственного, частного и некоммерческого секторов. Немалая роль в согласовании их интересов принадлежит Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации.

Во втором параграфе – «Место и роль общественных палат в системе гражданского общества в субъектах Российской Федерации» – обосновываются происхождение, становление и развитие гражданского общества в России с учетом специфических особенностей развития отечественного государства.

В советские времена государство в силу своей административной экономики не было заинтересовано в том, чтобы прочно, фундаментально заложить в голову каждого советского гражданина истинные демократические ценности, а стало быть, и ценности западной, то есть враждебной на тот момент цивилизации, в которой испокон веков процветал иной уклад экономики – капиталистический. После распада СССР и переходом России на принципиально новые рельсы развития, наши соотечественники не смогли в подавляющем большинстве перестроиться, чему во многом способствовали стереотипы поведения. Государство на тот момент переживало тяжелые времена, и помочь людям в этом направлении, обучить их как жить в новом мире не могло.

Сейчас картина другая. Государство четко осознает острую необходимость в демократическом «образовании» и преобразованиях, так как, именно от этого во многом зависит политическая стабильность и качественное, интенсивное экономическое развитие, и укрепление нашей страны.

Для того чтобы производить, определенного рода, преобразование и наращивание демократических знаний у граждан для этого необходимо государству урегулировать правовыми нормами каждую сферу общественной жизни. Одним из таких инструментов должно, несомненно, выступать гражданское общество, так как именно эта категория является совокупностью де-

мократических ценностей, и сращивает народ, проживающий на конкретной территории, в единое целое. Любое развитое государство, имеется в виду, страны западной Европы и северной Америки, безусловно, имеют гражданское общество, которое у них находится на высоком, ином качественном уровне, чем в России. Развитие гражданского общества это процесс, безусловно, очень трудоемкий и длительный. Трудоемкий он потому что, для формирования новых правовых категорий, ценностей в укладе жизни каждого гражданина, необходимо создать соответствующую нормативно правовую базу, а изменения в правовом поведении человека будут носить, однозначно, очень долгий характер. Одним из направлений на пути достижения нового, инновационного уровня в человеческом менталитете является такой институт гражданского общества как общественная палата. Создание таких структур должно носить широкомасштабный характер для формирования демократических ценностей. На данный момент можно сделать вывод о том, что создание общественных палат на местах носит стремительный характер. Общественные палаты, являясь институтом гражданского общества, созданы именно для того чтобы, развивать и укреплять гражданское общество.

Далее в диссертации на конкретных примерах показывается, какую роль играют общественные палаты для совершенствования гражданского общества на уровне субъектов Российской Федерации. В большинстве законов субъектов Российской Федерации об общественной палате содержатся специальные главы, посвященные взаимодействию Общественной палаты субъекта с органами государственной власти.

В третьем параграфе – «Сравнительно-правовой анализ общественно значимых организаций в зарубежных странах» – рассматривается роль и значение общественных институтов гражданского общества в динамике развития мирового сообщества в условиях растущей глобализации, что связано с изменением экономических, экологических, правовых и общественных отношений между государствами, когда в осуществлении глобальных операций с перемещением значительных финансовых потоков принимают участие многие страны.

Проходящие процессы глобализации затрагивают социальные аспекты национального развития, межнациональные и межэтнические отношения, функционирование институтов гражданского общества.

Глобализация затрагивает интересы не только отдельных государств, но в немалой степени интересы и жизни отдельной личности. Так как глобализация и таит в себе общие мировые тенденции, но в каждом отдельном случае, в каждом отдельном государстве обязательно имеет место своим характерные особенности, без которых совокупная картина будет выглядеть скудно. Поэтому в диссертации рассматривается взаимодействие государства и институтов гражданского общества на примере зарубежных государств с целью сравнительного анализа и использования в правоприменительной практике.

Вторая глава – «Правовые основы организации и деятельности общественных палат в субъектах Российской Федерации» – состоит из трех параграфов. В ней анализируется и исследуется нормативно-правовая основа организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации, а также их место и роль как нового института гражданского общества.

В первом параграфе – «Порядок формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации» – раскрываются основные закономерности формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации, принципы их организации и деятельности, анализируются особенности формирования некоторых общественных палат в регионах Российской Федерации, которые отсутствуют в других субъектах Российской Федерации. Например, повышенная автономия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по укомплектованию общественной палаты в Республике Мордовия, а также, весьма, редкий и, своего рода, единственный способ укомплектования общественной палаты представителями организаций.

Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»[3] стал толчком для появления аналогичных структур в субъектах Российской Федерации, использовании принципов, целей, задач и функций Общественной палаты Российской Федерации при формировании общественных палат субъектов Российской Федерации. Отличия, естественно, имеют место, но в большинстве случаев различны сроки формирования общественных палат, а

[3] См.: Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 25.12.2008 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

в остальном нормы региональных законодательств во многом копируют федеральное законодательство.

Далее в диссертации раскрывается механизм формирования общественных палат субъектов Российской федерации, анализируются имеющиеся особенности в отдельных субъектах Российской Федерации.

Способы формирования общественных палат субъектов Российской Федерации достаточно разнообразны и зачастую отличаются от механизма формирования Общественной палаты Российской Федерации. Ряд региональных законов содержат отдельные статьи, посвященные принципам формирования общественных палат. Наиболее полный перечень принципов формирования содержится в ст. 5 Закона Ивановской области «Об Общественной палате Ивановской области»[4], к которым относятся:

- добровольность участия общественных объединений в формировании Общественной палаты;
- право общественных объединений на выдвижение кандидата из своего состава в члены Общественной палаты независимо от организационно-правовой формы, численности, территории деятельности;
- право общественных объединений на выдвижение кандидата, не являющегося членом общественного объединения, но имеющего заслуги в социально-экономическом и культурном развитии Ивановской области, в охране здоровья, жизни и прав граждан, защите Отечества, государственном управлении и местном самоуправлении, внесшего большой личный вклад, способствующий развитию Ивановской области, в члены Общественной палаты независимо от организационно-правовой формы, численности, территории деятельности;
- право общественных объединений на выдвижение кандидата в члены Общественной палаты реализуется общественным объединением путем выдвижения одного кандидата в члены Общественной палаты;
- невмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления в процесс выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты.

[4] См.: Закон Ивановской области от 15 июня 2006 года N 62-ОЗ (в ред. от 01.11.2006 № 93-ОЗ) «Об Общественной палате Ивановской области» //www.cjnsultant.ru

В ст. 5 Закона Брянской области «Об Общественной палате Брянской области»[5] закрепляются такие принципы формирования как добровольность, самоуправление, гласность и законность.

В ст. 2 Закона Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области» от 20 сентября 2007 года № 162 (в ред. от 11.11.2008 № 293)[6] отмечается, что общественная палата является демократическим общественным институтом гражданского общества, формируется и осуществляет свою работу при соблюдении следующих принципов: законности; представительства; добровольного участия общественных объединений; равенства прав общественных объединений; самоуправления; непричастности к деятельности политических партий; консолидации интересов социальных структур; открытости и гласности.

Статья 5 Закона Республики Мордовия об Общественной палате включает такие принципы, как добровольность участия граждан и организаций в формировании Общественной палаты; невмешательство органов государственной власти Республики Мордовия и органов местного самоуправления в процесс выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты; право организаций на выдвижение только одного представителя в члены Общественной палаты независимо от организационно-правовой формы, численности и территории деятельности.

Подобные принципы закреплены также в законодательстве Курганской и Челябинской областях.

В Законе Самарской области от 11 февраля 2008 года № 8-ГД «Об общественной палате Самарской области»[7] закреплены только два принципа: добровольность участия в деятельности общественной палаты граждан и некоммерческих организаций; учет территориального, демографического, общественно-политического и социального факторов (критериев) при назначении представителей некоммерческих организаций.

В ст. 4 Закона Республики Татарстан от 14 октября 2005 г. № 103-ЗРТ (в ред. от 30.10.2007 № 43-ЗРТ; от 26.11.2008 № 117-ЗРТ) «Об Общественной

---

[5] См.: Закон Брянской области от 14 декабря 2006 года № 120-З «Об Общественной палате Брянской области» //www.cjnsultant.ru

[6] См.: Закон Калининградской области «Об Общественной палате Калининградской области» от 20 сентября 2007 года N 162 (в ред. от 11.11.2008 № 293) //www.consultant.ru

[7] См.: Закон Самарской области от 11 февраля 2008 года № 8-ГД «Об Общественной палате Самарской области» //www.consultant.ru

палате Республики Татарстан»[8] закреплено три принципа: добровольность участия организаций в формировании Общественной палаты; право организаций на выдвижение только одного кандидата в члены Общественной палаты независимо от организационно-правовой формы, численности, территории деятельности; невмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления в процесс выдвижения кандидатов в члены Общественной палаты.

Анализируя региональное законодательство по вопросам формирования общественных палат субъектов Российской Федерации, автор присоединяется к точке зрения В.В.Гриба о выделении четырех моделей формирования общественных палат.

Первая модель – «ассоциативная», по которой формируется Общественная палата Орловской области. В соответствии с Законом Орловской области Общественная палата формируется как ассоциация общественных объединений[9]. Таким образом, формирование общественной палаты предоставлено исключительно гражданскому обществу.

Вторая модель – «выборная» проходит посредствам проведения конференций и гражданских форумов, на которых избираются члены палат. Для реализации этой процедуры органы законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации формируют Оргкомитет, который берет на себя функции по проведению краевой конференции и обеспечению необходимых процедур. Данная модель применяется в Алтайском крае и ряде других субъектов Российской Федерации.

Третья модель – «смешанная» предусматривает способ общественно-государственного формирования общественной палаты представителями органов государственной власти и общественными объединениями. Именно она и является превалирующей в порядке формирования новых институтов гражданского общества и соответственно вызывает наибольший интерес для исследования. Это модель формирования палат по примеру Общественной палаты Российской Федерации, когда одна треть формируется главой субъекта

---

[8] См.: Закон Республики Татарстан от 14 октября 2005 г. № 103-ЗРТ (в ред. от 30.10.2007 № 43-ЗРТ; от 26.11.2008 № 117-ЗРТ) «Об Общественной палате Республики Татарстан» //www.consultant.ru

[9] См.: Закон Орловской области от 8 декабря 2008 г. № 851-ОЗ «Об Общественной палате Орловской области» //www.consultant.ru

Российской Федерации, вторая – за счет региональных общественных объединений, третья – за счет местных. Есть примеры, когда Общественная палата, например, в Татарстане формируется Президентом Республики – первая часть, Законодательным собранием – вторая.

Четвертая модель образования палат характеризуется тем, что третья часть палаты формируется за счет распределения в соответствии с количеством муниципальных районов и городских округов, и ее можно отнести к модели «территориально-комплексного» формирования общественных палат[10].

В целом отмечая разнообразие способов формирования общественных палат субъектов Российской Федерации, можно утверждать, что некоторые из них могут быть использованы при оптимизации нормативно-правовой базы Общественной палаты Российской Федерации

Во втором параграфе – «Структура общественных палат в субъектах Российской Федерации» – раскрываются организационно-правовые основы деятельности региональных общественных палат. В законах субъектов Российской Федерации об общественных палатах предусматривается наличие определенных органов, входящих в структуру общественной палаты. В большинстве из них законодательством предусматривается два органа.

Первым таким звеном является оперативный совещательный орган, который называется либо **совет** (Алтайский край, Ивановская, Кемеровская, Костромская, Курганская, Курская, Нижегородская, Новосибирская, Пензенская, Оренбургская, Тамбовская, Томская, Ульяновская Челябинская области, Республики Алтай, Дагестан, Коми, Мордовия, Удмуртия), либо **президиум** (Липецкая, Брянская области).

Вторым органом является глава Общественной палаты, который может носить следующие название: **секретарь** (Алтайский край, Оренбургская, Курская, Кемеровская, Пензенская, Тамбовская, Томская, Ульяновская области, Республика Северная Осетия-Алания,) или **председатель** (Ивановская, Брянская, Костромская, Курганская, Липецкая, Нижегородская, Смоленская, Тамбовская, Челябинская области, Республики Алтай, Дагестан,

[10] См.: Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институализации гражданского общества: Автореф. дис. … док.юрид.наук. – М., 2010. С. 48-49.

Коми, Удмуртия, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа).

Здесь же подробно описываются компетенция общественных палат, их структура, наличие комиссий и иных органов в общественных палатах, а также раскрываются основные направления и особенности их деятельности.

Например, в ст. 10 Закона Республики Коми от 7 июля 2006 г. № 63-РЗ «Об Общественной палате Республики Коми»[11] устанавливается, что обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляется ее аппаратом, являющимся исполнительной дирекцией Общественной палаты, которая является государственным учреждением Республики Коми, имеет печать с изображением Государственного герба Республики Коми и со своим наименованием.

Исполнительный директор Общественной палаты назначается на должность и освобождается от должности в порядке, установленном Законом Республики Коми «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Коми».

В третьем параграфе – «Правовой статус общественных палат в субъектах Российской Федерации» – дается анализ статуса общественных палат в субъектах российской Федерации, имеющий чрезвычайно важное значение с точки зрения выстраивания отношений общественных палат с органами государственной власти и органами местного самоуправления, обеспечения прав общественных палат, эффективности их деятельности.

В законодательстве статус общественных палат определялся по-разному: консультативные и совещательные органы, независимые органы, собрания, общественные организации.

Обобщены и проанализированы особенности правового регулирования общественных палат, представляющих интересы отдельных слоев населения (например, женщин, молодежи), так как законодательное оформление их деятельности, а, по сути, создание самостоятельных структур, по многим параметрам отличается от тех общественных палат, которые создавались в субъектах Российской Федерации[12].

---

[11] См.: Закон Республики Коми от 7 июля 2006 г. № 63-РЗ «Об Общественной палате Республики Коми» //www/cjnsultant.ru

[12] См. напр.: Закон Курской области от 23.12.2005 № 101-ЗКО «Об Общественной Молодежной палате при Курской областной Думе» //Курская правда, 2005, 30 декабря.

Автор поддерживает идею председателя Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций С.А.Попова о том, что общественная палата, как внепартийный институт обеспечивает взаимосвязь с партийными фракциями, представленными в Государственной Думе, отражая настроения и интересы общества, а партии, соединяя гражданское общество с государством, способствуют преодолению или смягчения конфликтов, имманентно присущих отношениям между ними.

Понимая важность привлечения ресурсов общественных институтов к решению социально значимых программ, в 2005-2006 годах в ряде субъектов Российской Федерации были приняты законы общественных палатах (Республика Северная Осетия-Алания, Мордовия, Татарстан, Алтайский край, Кемеровская, Курская, Липецкая, Оренбургская, Смоленская, Ульяновская, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра). Во многих субъектах Российской Федерации соответствующие законопроекты находятся в стадии разработки. Учитывая отмеченную выше тенденцию следования субъектов Российской Федерации федеральному опыту, следует предположить, что в ближайшее время число субъектов Российской Федерации, в которых будут приняты отдельные законы об общественных палатах, будут увеличиваться.

В **заключении** сформулированы основные теоретические выводы и практические предложения, а также подчеркивается, что принципиальной особенностью становления современного гражданского общества в России является то, что оно происходит в условиях выбора страной демократического пути развития, при поддержке соответствующих государственных и муниципальных структур, взаимодействия с ними и оказания соответствующего влияния на них. В идеале речь идет о формировании комплексной («триединой») модели взаимозависимого взаимодействия трех ведущих общественных структур: государства – местного самоуправления – гражданского общества. В этой триаде особое место принадлежит и такому новому институт гражданского общества как общественные палаты субъектов Российской Федерации.

Основные положения диссертации отражены в следующих работах:

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки Российской Федерации

1. *Ивлиев, П.В.* Правовые аспекты в обеспечении политики здравоохранения: Статья [Текст] //П.В.Ивлиев /Юридическая мысль, 2010, № 1. – 0,5 п.л.

2. *Ивлиев, П.В.* Порядок формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации: Статья [Текст] //П.В.Ивлиев /Право и государство: теория и практика, 2010, № 6. – 0,5 п.л.

Иные публикации

3. *Ивлиев П.В.* Место и роль общественных палат в системе гражданского общества в Российской Федерации: Статья [Текст] //П.В.Ивлиев /В сб.: Политика. Власть. Право / Межвузовский сборник научных статей: Выпуск XIII / Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2009. – 0,5 п.л.

4. *Ивлиев П.В.* Оптимизация роли Общественной палаты Российской Федерации в законотворческом процессе: Статья [Текст] //П.В.Ивлиев, Т.А.Фесечко /Юридическая мысль, 2008, № 6. – 0,5 п.л. (авторство не разделено).

5. *Ивлиев П.В.* Общественные палаты как инструменты российского гражданского общества: Статья [Текст] //П.В.Ивлиев /В сб.: Политика. Власть. Право / Межвузовский сборник научных статей: Выпуск XI. Часть 1 / Материалы Международной научно-теоретической конференции (Москва, 24-25 мая 2007 г.) /Под ред. С.А.Комарова. – М.-СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2007. – 0,5 п.л.