

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования

«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет) Юридический
институт

Кафедра «Теория государства и права, конституционное
и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

_____ Е.В. Титова
_____ 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК
ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

ЮУрГУ – 40.03.01.2018.401 Ю

Руководитель выпускной
квалификационной
работы к.ю.н., доцент,
доцент кафедры

_____ Н.С. Конева
_____ 2018 г.

Автор выпускной
квалификационной работы
студент группы Ю-401

_____ С.А. Петров
_____ 2018 г.

Нормоконтролер

_____ В.П. Худякова
_____ 2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Петров С.А. выпускная квалификационная работа «Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества»: ЮУрГУ, Ю-401, 65 с., список использованных источников и литературы – 49 наим.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности Общественной палаты РФ как института гражданского общества.

Предмет исследования — правовые нормы, регулирующие деятельность Общественной палаты РФ как института гражданского общества.

Цель настоящей работы — исследовать предназначение и природу деятельности Общественной палаты и определить ее роль в процессе становления и развития гражданского общества в России.

В соответствии с указанной целью решаются следующие задачи:

- провести теоретическое исследование российского опыта создания Общественной палаты и ее места в системе взаимоотношений государства и гражданского общества;
- провести рассмотрение функционирования Общественной палаты РФ как органа общественного контроля деятельности государства;
- рассмотреть основные направления участия Общественной палаты в законотворческом процессе;
- определить роль Общественной палаты в становлении гражданского общества в России.

Ключевые слова: Общественная палата РФ, гражданское общество, общественный контроль, общественная экспертиза, проблемы гражданского общества в России.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
Глава 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	10
1.1. Категория «гражданское общество в теории государства и права.....	10
1.2. Проблемы становления гражданского общества в России.....	16
ГЛАВА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РФ В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	24
2.1. Правовой статус, функции, структура и порядок формирования Общественной палаты Российской Федерации	24
2.2. Основные направления участия Общественной палаты Российской Федерации в законотворческом процессе и общественном контроле	35
2.3. Влияние Общественной палаты Российской Федерации на формирование гражданского общества.....	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	56
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	63

ВВЕДЕНИЕ

Статьями 1 и 2 Конституции РФ определено, что Россия является демократическим, правовым государством, а «человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью»¹. Одним из условий становления и формирования правового государства принято считать наличие развитого гражданского общества.

Исторически вопрос о гражданском обществе был поставлен как вопрос о наиболее разумном и рациональном устройстве общества, а точнее, о новом этапе развития цивилизации. В первый раз понятие, которое можно перевести как «гражданское общество», было использовано античными философами: Платоном, Аристотелем и Цицероном, для определения установившейся в Античной Греции и Риме формы организации общества.

Одно из самых полных и распространенных современных понятий гражданского общества определяет его как «общество с развитыми экономическими, культурными, правовыми и политическими отношениями между его членами, независимое от государства, но взаимодействующее с ним, общество граждан высокого социального, экономического, политического, культурного, морального статуса, создающих совместно с государством развитые правовые отношения»².

Основной спецификой гражданского общества является его сложная структура, и способ его организации, основанный, по большей части, на интересах

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1993. – № 31. – Ст. 1, 2.

² Денисова Л.Л. Гражданское общество и политическая культура современной России: теоретические подходы // Вестник Полесского государственного университета. Серия общественных и гуманитарных наук, 2017. – С. 144.

и потребностях различных социальных групп, добровольно формирующих общественные объединения, различные ассоциации и кооперации в целях защиты своих интересов от чрезмерного вмешательства государства в жизнь общества, рыночной экономики, и других институтов социальной системы. В данном случае, речь идет о самоорганизации общества как основе процесса институционализации гражданского общества. Наука понимает самоорганизацию как проявление спонтанных, самосовершающихся процессов саморегулирования, характеризующихся отсутствием единого субъективного начала, но при этом наличием единой цели у объединяющихся субъектов.

Вопрос о формировании и перспективах развития гражданского общества в России в настоящее время является одним из самых актуальных. Эволюция гражданского общества в нашей стране исторически связана с принятием 12 декабря 1993 Конституции Российской Федерации, началом первого президентского срока В.В. Путина. Впервые вопрос гражданского общества был затронут им на встрече с представителями неправительственных объединений и НКО в июне 2001 г. Тогда Президент заявил, что «власть не собирается подчинять себе гражданское общество и делать его управляемым: наоборот, она заинтересована в диалоге с ним и налаживании партнёрства».

Действительно, только совместные усилия общества и государства позволяют выявлять наиболее острые проблемы и находить средства для их решения. Гражданское общество в свою очередь должно также участвовать при решении вопросов, связанных с формированием государственной политики в России. Наличие такой обратной связи между обществом и государством упрощает работу органов государственной власти и местного самоуправления, делает решение социально значимых задач эффективнее, способствует снижению количества конфликтных ситуаций между обществом и государством, гражданами и государственными служащими.

На протяжении последних лет подобная связь между обществом и властью постепенно развивалась и искала наиболее удобные и действенные формы для реализации. Одним из итогов поиска явилось создание Общественной палаты РФ, как института, позволяющего взаимодействовать обществу и государству и основанного на принципах социального партнерства.

Однако попытки институционализации гражданского общества путем создания Общественной палаты РФ не у всех вызвали однозначную реакцию и были встречены определенными критическими отзывами, как в нашей стране, так и за рубежом. Споры, относительно обоснованности и рациональности создания такого органа продолжаются и в настоящее время. Критике подверглась как сама идея, так и форма ее реализации, заключающаяся в законодательном закреплении структуры Общественной палаты и наделении ее определёнными полномочиями. Преимущественное участие государства в ее создании, а также большая роль Президента РФ в формировании состава Общественной палаты, ставит под сомнение относимость данного органа к институтам гражданского общества. Этот вопрос тесно связан с процессом развития демократии в России, ведь именно с ее ростом гражданское общество должно все больше и больше выходить из-под влияния государства.

Нельзя отрицать, что на современном этапе Общественная палата РФ постепенно наращивает масштабы своей деятельности, улучшая качество и глубину воздействия на формирование гражданского общества в России. Более значимой стала деятельность общественных палат и на региональном уровне.

Гражданское общество в России находится на раннем этапе его формирования. Одним из важных шагов в его становлении является создание такого института гражданского общества как Общественная палата.

Актуальность работы обусловлена быстрым развитием данного института и ростом его влияния на жизнь общества в России, неоднозначным отношением к

нему со стороны многих ученых, а также отсутствием однозначной точки зрения относительно роли Общественной палаты в становлении и формировании гражданского общества в России.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности Общественной палаты РФ как института гражданского общества.

Предмет исследования — правовые нормы, регулирующие деятельность Общественной палаты РФ как института гражданского общества.

Цель настоящей работы — исследовать предназначение и природу деятельности Общественной палаты и определить ее роль в процессе становления и развития гражданского общества в России.

В соответствии с указанной целью решаются следующие задачи:

- провести теоретическое исследование российского опыта создания Общественной палаты и ее места в системе взаимоотношений государства и гражданского общества;
- раскрыть характерные черты Общественной палаты Российской Федерации как института народного представительства;
- провести рассмотрение функционирования Общественной палаты РФ как органа общественного контроля деятельности государства;
- рассмотреть основные направления участия Общественной палаты в законотворческом процессе;
- определить роль Общественной палаты в становлении гражданского общества в России.

Методологической и теоретической основой работы являются социологические, политологические и философские научные концепции

социальной институционализации гражданского общества и роли идей народного представительства в формировании такого его института как Общественная палата.

Научно-теоретическую базу выпускной квалификационной работы составляют работы известных ученых – юристов Абдулаева М.И., Алексеева С.С., Гончарова В.В., Гриба В.В., Дейнеко А.Г., Коновалова В.А., Канунникова А.А., Лысенко В.В., Перевалова В.Д., Пылина В.В., Шевчука Д.А.

ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Категория «гражданское общество» в теории государства и права

Категория «гражданское общество» отражает специфический этап развития человечества, представляющий собой модель идеальной общественной организации. Всегда формирование гражданского общества связывалось с вопросами совершенствования государства, главенствующей ролью права.

Первые упоминания о таком явлении как «гражданское общество» появились еще в древнем мире, в работах Аристотеля, который определял государство как «достаточную для самодовлеющего существования совокупность граждан». Цицерон же определял право, как основополагающий признак гражданского общества: «Закон есть связующее звено гражданского общества, а право, установленное законом, одинаково для всех»¹.

Проанализировав их взгляды, можно понять, что на том этапе развития человечества категория «гражданское общество» практически полностью была тождественна понятию государства.

¹ Алексеев С.С. Теория государства и права. – М.: НОРМА, 2005. – С. 58.

Однако в ходе формирования общественных и экономических отношений трансформировались и взгляды ученых о гражданском обществе. На рубеже XVI—XVII вв. в работах Г. Греция, Н. Макиавелли, Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббса гражданское общество уже рассматривалось как прогрессивная форма государственного устройства. К примеру, Дж. Локк считал, что «абсолютная монархия несовместима с гражданским обществом и, следовательно, не может быть формой гражданского правления»¹. Макиавелли считал наиболее совершенной формой государства «смешанную, состоящую из монархии, аристократии и демократии, каждая из которых призвана сдерживать и оберегать другие».

Большое воздействие на формирование категории «гражданское общество» оказали идеи И. Канта. Следующие его идеи можно назвать основополагающими для теории формирования идеального общества:

1. Столкновение человеческих интересов и необходимость их защиты являются побудительными причинами самосовершенствования людей;
2. Гражданская свобода, законодательно обеспеченная правом, есть необходимое условие самосовершенствования, гарантия сохранения и возвышения человеческого достоинства².

Материалистическую характеристику анализируемому явлению и категории, его отражающей, дали К. Маркс и Ф. Энгельс. Они писали: «Гражданское общество обнимает все материальное общение индивидов в рамках определенной ступени развития производительных сил. Оно охватывает всю торгово-промышленную жизнь данной ступени и постольку выходит за пределы государства и наций, хотя,

¹ Перевалов В.Д. Теория государства и права. – М.: НОРМА, 2016. – С 278.

² Шевчук Д.А. Теория государства и права. Конспект лекций. – М.: Эксмо, 2009. – С. 115. ²
Алексеев С.С. Теория государства и права. – М.: НОРМА, 2005. – С. 60.

с другой стороны, оно опять-таки должно выступать вовне в виде национальности и строиться внутри в виде государства»².

В России, в силу специфики ее исторического пути такое явление как гражданское общество долгое время не рассматривалась. А в науке понятие гражданского общества активно начало употребляться с начала 90-х гг. Именно в этот период гражданские институты стали прогрессировать в развитии, и начали играть все большую роль в делах управления государством. В связи с этим роль общества в жизни государства в работах русских ученых подверглась переосмыслению.

Например, С.Л. Серебряков писал, что «гражданское общество — это система социальных связей, обеспечивающих жизнедеятельность социальнокультурных и общественно-политических институтов, независимых от государства и призванных обеспечить условия для самореализации индивида»¹.

Более полным является определение, данное в Политологическом словаре. Гражданское общество там определяется как «общество с развитыми экономическими, культурными, правовыми и политическими отношениями между его членами, независимое от государства, но взаимодействующее с ним, общество граждан высокого социального, экономического, политического, культурного, морального статуса, создающих совместно с государством развитые правовые отношения»².

В.Г. Смольков утверждает, что гражданское общество — «это та часть общества, которая взята как бы вне политической власти, включающая неполитические отношения, то есть совокупность всех негосударственных

¹ Коновалов В.А. Гражданское общество. Становление и развитие // Известия Оренбургского государственного университета. – 2007. – С. 161.

² Политологический словарь-справочник, авторы составители: Погорелый Д.Е., Филиппов К.В., Фесенко В.Ю. — Ростов н/Д: ООО «Наука-Спектр», 2008. – С. 187.

отношений и институтов, выражающих разнообразие ценностей, интересов и потребностей людей»¹. А.П. Кочетков отмечает, что гражданское общество — это «система внегосударственных общественных отношений и институтов, дающих возможность человеку реализовать его гражданские права и выражающих разнообразные потребности, интересы и ценности членов общества»².

Тщательный анализ исторических данных и приведенных суждений показывает, что процесс становления гражданского общества сложен и противоречив. Он охватывает десятки столетий, начинаясь с возникновения элементов гражданского общества в античном мире и продолжаясь в настоящее время. Установление общества подобного типа зависит от степени развитости экономики и экономических отношений в государстве, от степени развития правовой системы, правовой культуры и психологии общества, реальности личной и экономической свободы индивидов, действенности механизма общественного контроля за государственно-властными структурами. Качества гражданского общества заложены в любом обществе, но могут иметь разную степень развития.

Современное понимание гражданского общества предполагает наличие у него комплекса определенных признаков:

1. Гражданское общество должно быть, преимущественно, основано на свободе индивидов, представляющих его. Экономическая сторона данного положения предполагает возможность каждого индивида реально обладать теми средствами, которые необходимы ему для нормальной жизни в обществе, свободу выбора форм собственности, определения профессии и вида труда, распоряжения

¹ Кальной И. И. Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. Кальной И. И., доц. Лопушанский И. Н.— СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2017. — С. 341.

² Коновалов В.А. Гражданское общество. Становление и развитие. С. — 160.

результатами своего труда. С точки зрения социальной стратификации принадлежность индивида к определенной социальной группе не является здесь решающим фактором. Каждый индивид имеет возможность существовать самостоятельно, имеет право на автономную самоорганизацию для удовлетворения своих потребностей и интересов. Политическая сторона свободы индивида как гражданина заключается в его независимости от государства, возможности выражения индивидуальных политических взглядов, свободе участия в любого рода выборах. Обеспеченной свобода считается тогда, когда индивид через определенные государственные механизмы способен ограничивать органы публичной власти от своеволия и незаконных действий.

2. Гражданское общество не может быть закрытым социальным образованием. Обязательным в нем является наличие таких признаков как свобода слова, включая свободу критики, гласность, отсутствие цензуры, свободный доступ к различной информации, право свободного въезда и выезда. Оно привержено гуманистическим принципам и открыто для взаимодействия с аналогичными образованиями в любом масштабе.

3. Гражданское общество характеризуется наличием плюрализма во всех его сферах. С целью выражения и реализации разнообразных общественных потребностей необходимо создание множества общественных форм и институтов (профсоюзы, партии, объединения предпринимателей, общества потребителей, клубы и т. п.). Плюрализм как признак гражданского общества может проявляться во всех его сферах: в экономической — это многообразие форм собственности (частной, акционерной, кооперативной, общественной и государственной); в социальной и политической — наличие широкой и развитой сети общественных образований, в которых индивид может проявить и защитить свои права и взгляды; в духовной — обеспечение мировоззренческой свободы, исключение любого вида

дискриминации, терпимое отношение к различным религиям, противоположным взглядам.

4. Гражданское общество - это саморазвивающаяся и самоуправляемая система, которая характеризуется способностью к обеспечению гармоничного развития общества без вмешательства государства как властной силы. Реализуется данный признак посредством объединения индивидов в различные группы и организации, которые и являются источниками саморазвития.

5. Гражданское общество – правовое, демократическое общество, где основным фактором является реальность, обеспеченность, защищенность естественных и приобретенных прав человека и гражданина. Идеям гражданского общества о разумности и справедливости власти, о свободе и благополучии личности соответствуют идеи приоритета права, единства права и закона, правового разграничения деятельности различных ветвей государственной власти. Гражданское общество на пути к правовому развивается вместе с государством. Правовое государство можно считать результатом развития гражданского общества и условием его дальнейшего совершенствования¹.

Учитывая все вышесказанное можно сделать вывод о том, что гражданское общество есть нетривиальная организация общества, близкая к идеальной. Для многих государств наличие такой организации общества является очень важной целью, в том числе и для России. Однако процесс формирования обусловлен рядом трудностей, главным образом, это обязательное соответствие определенным признакам, соответствовать которым непросто. Кроме того, важен и тот факт, что такая организация общества как «гражданское общество» не может быть просто заимствована у другого государства. Трудность формирования гражданского общества заключается в своеобразности исторического пути, пройденного

¹ Абдулаев М.И.. Теория государства и права. – М.: НОРМА, 2004. – С. 213.

конкретным обществом, уровнем его правовой культуры и правовой психологии, количеством накопленного населением страны политического и гражданского опыта и, самое главное, наличием потребности у общества к развитию и самоорганизации.

1.2. Проблемы становления гражданского общества в России

Опыт каждого государства по формированию гражданского общества уникален и не может быть заимствован у иных государств и обществ. Это относится и к России. На сегодняшний день одной из самых актуальных и важных проблем является воспитание гражданского общества. Этот сложный процесс в нашей стране еще находится на стадии своего появления и формирования. Кроме того, темпы его развития замедляются из-за ряда трудностей: нестабильности общественно-политических структур, замедленного выхода к цивилизованным рыночным отношениям, отсутствия широкого социального слоя собственников, плохой реализацией механизма правовой защиты граждан. Но, несмотря на трудности различного характера, образование гражданского общества в России понемногу осуществляется, формируется собственный, пусть и не всегда позитивный опыт, с сохранением свойств, характерных именно нашему обществу¹.

Первым импульсом, запустившим процесс формирования гражданского общества, стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, в которой были провозглашены основополагающие идеи гражданского общества. Человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью

¹ Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы: сборник научных трудов / ред. колл.: О. В. Шиняева, И. Г. Гоношилина. – У.: Ульянов. гос. техн. ун-т. – Ульяновск: УлГТУ, 2012. – С. 97.

государства. Закреплен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Наиболее усиленно вопросами становления гражданского общества в России власти начали заниматься только в начале 2000-х годов, поэтому, можно смело утверждать, что гражданское общество в нашей стране находится только на первой стадии своего развития.

Последующее совершенствование гражданского общества в России во многом обусловлено следующими факторами:

1. Постепенным отходом от преобладающей сейчас в экономике доли государственной собственности;
2. Урезанием и ослаблением бюрократического аппарата;
3. Организацией, способной к конкуренции партийной системы¹.

Огромное содействие в претворение вышеуказанных условий в жизнь может оказать улучшение правового регулирования фундаментальных отношений гражданского общества, смысл которого состоит в достижении с помощью права трех основных целей:

1. Создание некоего барьера, с одной стороны которого будет государство, а с другой само гражданское общество;
2. Установить и законодательно закрепить обязанности государства перед гражданским обществом;
3. Создать все условия для нормальной реализации положений Конституции РФ о правовом государстве и гражданском обществе.

В современной России категория «гражданское общество» во многих отношениях неопределенная. Как известно, понятие «гражданское общество» до

¹ Понятие и признаки гражданского общества. Проблемы государства, права и экономики в условиях глобализации: Материалы II - Всероссийской научной конференции студентов и аспирантов филиала СПбГИЭУ / под ред. Алибекова Ш.И. – 2013. – С. 52.

сих пор не нашло отражения в законодательных актах и не является понятием юридическим. Может быть, определение данной категории на законодательном уровне могло бы установить вектор для происходящих в нашей стране демократических изменений и, что не менее важно, четко определить позицию гражданского общества в системе социальных ценностей¹.

Исследуя положения Конституции Российской Федерации, можно сделать следующий вывод: «Россия это демократическое, правовое и социальное государство, которое есть не что иное, как публично-властная организация общества, а, следовательно, оно и представляет гражданское общество. Именно народ Российской Федерации является единственным носителем суверенитета и власти, которую он реализуется непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а граждане вправе участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей»².

Гражданское общество России, как совокупность всех граждан страны представляет собой определенную систему, которая состоит непосредственно из самого государства, его субъектов, муниципальных образований, политических партий, профсоюзов, общественных и иных некоммерческих организаций, средств массовой информации³.

¹ Правовые основы формирования гражданского общества в современной России. Сборник научных трудов по материалам всероссийского научно - практического круглого стола/ Под общ.ред. А. В. Малько и К.А. Струсь. – Пятигорск-Саратов-Москва: РИА КМВ, 2010. – С. 87.

² Стрекозов В. Г. Конституционное право : учебник для СПО. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. – С. 117.

³ Пылин В.В. Гражданское общество и государство: проблемы и пути развития // Управленческое консультирование. – № 6. Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург), 2015. – С. 19.

Идущее в ногу со временем гражданское общество должно представлять собой некий союз всех граждан Российской Федерации, включая и государство, его субъекты и муниципальные образования, основанную и устроенную на принципах общих публичных интересов и самоорганизации во множество различных некоммерческих и коммерческих организаций и ассоциаций в целях продвижения и выражения общих целей, общественного мнения и политической воли, которые под силой воздействия органов власти, политических партий и наиболее авторитетных общественных объединений направлены на непосредственное формирование ведущих государственных и муниципальных органов, контроль над их деятельностью, а также осуществление своей власти по обеспечению жизнедеятельности граждан как непосредственно, так и через государственные, муниципальные и общественные органы и своих представителей. Государство в системе гражданского общества должно исполнять волю общества, служить ему, а не наоборот ¹. Следовательно, государство служит гражданскому обществу, выступает «зеркалом» его желаний и потребностей. Вступив в начале XXI века на путь больших социальных, экономических и политических изменений, наша страна поставила труднодостижимые цели, и их достижение не представляется реальным без поддержки общества.

Рассматривая сегодняшний уровень гражданского общества в России, и сравнивая деятельность российских неправительственных организаций с иностранными, многие авторы акцентируют внимание на том, что, степень воздействия и уважения со стороны общества к неправительственным организациям в России остаются крайне невысокими. Этот фактор также отражает специфику российского гражданского общества.

¹ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: учебное пособие – СПб.: Юридический центр прес, 2003. – С. 117.

Органы государственной власти, преимущественно региональные, в своем большинстве не готовы к сотрудничеству с подобными организациями, рассматривая их как оппозиционные формирования, препятствующие работе бюрократического аппарата. Важно отметить, что оппозиционность часто характеризуется как конфликтность, хотя на самом деле многие неправительственные организации в настоящее время способны прогрессивно работать исключительно при тесном сотрудничестве с органами власти¹.

Не менее острой проблемой является то, что в становлении гражданского общества участвует меньшая часть населения России. Исследователи называют это явление «проблемой социальной активности граждан»², при этом, обращая внимание на установившуюся в обществе социальную апатию, некоторые ученые приводят как аргумент в пользу своей точки зрения позицию информацию о том, что более 80% жителей нашей страны не видят возможности оказывать влияние на принятие государственными органами их решений.

Давая этому объяснение, некоторые авторы отмечают то, что культурные и социальные прообразы русского менталитета менее приспособлены для принятия демократических идей, чем, допустим, в странах Западной Европы.

Часто утверждается, что русскому менталитету присущ государственнопатерналистский подход, при котором общество не имеет никаких

¹ Канунников А.А. Особенности становления гражданского общества в России // Политобразование: сетевой журнал. – 2016. [электронный ресурс] / Режим доступа: <http://lawinrussia.ru/content/osobennosti-stanovleniya-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii> (дата обращения 23.12.2017).

² Борисенков А. А., Борисова Ю. А. Теоретические проблемы исследования гражданского общества // Материалы Международной молодёжной научной конференции «Гражданское общество в эпоху глобальной информатизации»: электронный портал «Русский интеллектуальный клуб». 2011.[электронный ресурс] / Режим доступа: http://rikmosgu.ru/students/informatization/Borisenkov_and_Borisova/ (дата обращения 23.12.2017).

чувств по отношению к власти, но при этом в обществе принято, что от государственной власти зависит всё хорошее и плохое в жизни общества¹.

Действительно, своеобразность русского менталитета имеет место быть. Но крайне неправильно полагать, что способ мышления россиян исключительно антилиберален и антидемократичен.

Безусловно, эволюция гражданского общества в нашей стране во многом зависит от будущих преобразований в общественном сознании россиян. Данный процесс очень длительный и достижение положительных результатов зависит от многих условий.

Так, профессор А.А. Галкин считает, что в последнее время в нашей стране «люди учатся осознавать свои интересы, защищать их в ходе коллективных действий... И власти приходится всё в большей степени считаться с тем, что общество, которым она правит, не серая безликая масса, способная лишь выполнять предписания, а сложный, структурированный организм, обладающий своей волей и инструментарием, способным воплотиться в жизнь»².

На пути своего становления российское гражданское общество встречает большое количество трудностей. Так, в последние годы заметно сокращается количество неправительственных организаций. Данное явление обусловлено рядом крупных проблем, которые тормозят ход формирования гражданского общества в России.

Одной из них является низкий уровень развития законодательной базы, регулирующей деятельность общественных, неправительственных организаций. В этой области законодательным органам Российской Федерации нужно осуществить

¹ Капто А.С. Международный аспект нравственных проблем современной России. // Мир и политика. – №9 (24). – 2008. – С.7.

² Россия в многообразии цивилизаций / под ред. Н.П. Шмелёва. – М.: Издательство «Весь Мир», 2011. – С. 613.

ряд реформ, сфокусированных на совершенствование правовой базы для неправительственных организаций. Только после этого подобные организации получат возможность занять достойную позицию в российском социуме.

Другое затруднение заключается в том, что до сих пор на законодательном уровне не решен вопрос о механизме и источниках финансовой поддержки деятельности различных ассоциаций граждан. В данном случае речь идет о создании такой системы законодательных актов, которая позволила бы бизнесу через систему налоговых льгот определённую часть средств из своей прибыли переводить на поддержку деятельности НПО, а государственным структурам, привлекая неправительственные организации к реализации социально значимых проектов, передавать им часть своих полномочий вместе с финансовым обеспечением их участия в решении конкретных задач.

Другой не менее важный вопрос состоит в том, что государство практически не оказывает поддержку гражданского общества. Государство должно содействовать общественным организациям, независимо от того, поддерживают они власть или нет. В настоящее время органы власти не осознают этой проблемы, что и затрудняет развитие гражданского общества в России.

Важно обратить внимание на оценки состояния российского гражданского общества, которые дают зарубежные авторы. По мнению американского политолога Грэма Робертсона, гражданское общество в нашей стране стало значительно могущественнее, чем несколько десятков лет назад. «Несмотря на контроль со стороны правящего режима, при Путине гражданское общество сплотилось и укрепилось организационно»¹.

¹ Робертсон Г.Б. Политика протеста в «гибридных» режимах: Управление инакомыслием в посткоммунистической России // Реферативный журнал. – Серия 5. – История. – № 1. – 2013. – С. 134.

Учитывая вышеизложенное можно утверждать, что гражданское общество в России развивается, и постепенно формируется. Однако осуществляемые преобразования пока не дают требуемых результатов, поскольку возникновение и формирование гражданского общества не достигается лишь совершенствованием правового регулирования. Достижение успешных результатов, в первую очередь, определяется наличием потребности у общества, его заинтересованности в формировании гражданского общества.

Важными факторами здесь являются чувство сопричастности каждого члена социума ко всем изменениям, борьба с общественной апатией. Демократическая система власти должна работать не только в интересах народа, но и при его непосредственном и решающем участии.

ГЛАВА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РФ В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

2.1. Правовой статус, функции, структура и порядок формирования Общественной палаты Российской Федерации

Достаточно большое количество авторов подходят критически к оценке современного состояния гражданского общества в России. Часть из них утверждает, что гражданское общество не начнет развиваться в нашей стране, пока каждый человек не осознает возможность своего влияния на решение государственных вопросов. Или же, как считает Д. Шмидт, «современное российское гражданское общество — явление не исчезающее, но в то же время и не традиционное»¹.

Безусловно, предпосылки для успешного становления гражданского общества в России есть. Этому свидетельствует увеличение количества и объёмов деятельности институтов гражданского общества, и обеспечение условий, способствующих их самостоятельному развитию, и воспитание в умах российских граждан мышления свободного человека, которое порождает рост гражданской активности населения. На пути становления в России демократической системы все

¹ Шмидт Д. Какое гражданское общество существует в России? // ProetContra. – 2006. – № 1. – С. 19.

большее значение уделяется голосам граждан, а также придание публичного характера их потребностям и предложениям.

Сегодня в России государственная власть должна быть озабочена вопросом установления нормальных, демократичных, гармоничных отношений с гражданским обществом. Очевидна необходимость создания и совершенствования существующих способов взаимодействия между обществом и государственной властью на всех уровнях. Для этого необходимо обнаружить канал, с помощью которого граждане смогут оказывать воздействие на государство. Одним из таких каналов сегодня является Общественная палата РФ.

Мысль об учреждении Общественной палаты России была озвучена Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ 2004 г.¹. По мнению Президента РФ, Общественная палата должна стать «площадкой для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы, и, что не менее важно, такая палата должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений и, в основном, законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, которые имеют общенациональное значение»².

Результатом данных мыслей и идей стало принятие Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Согласно Закону Общественная палата является «организационной формой взаимодействия граждан России с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях учета

¹ Хоценко В.П. Общественная палата РФ как важнейший институт социального контроля в современной российской системе управления // Юридический журнал «Управленец». – 2012. – С. 36.

² Типало Е.Е. Деятельность Общественной палаты РФ в контексте становления гражданского общества // Журнал «Научная мысль Кавказа». – 2011. – С. 39.

потребностей и интересов населения, защиты прав граждан и их объединений при проведении государственной политики, осуществления общественного контроля деятельности органов публичной власти»¹.

Именно перед Общественной палатой государство ставит задачи, которые являются фундаментальными при становлении гражданского общества в нашей стране. К примеру, к задачам данного общественного института отнесено согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления при решении наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов организации гражданского общества².

Законом не установлен конституционно-правовой статус Общественной палаты, но при этом, отмечено, что «палата обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти в целях учёта потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Основываясь на положениях статьи, можно сделать вывод о том, что Общественная палата РФ – в своем роде уникальный посредник между обществом, гражданами и органами государственной власти.

¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета - Федеральный выпуск. – №3739 (0). – 2005.

² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2006 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2006. – С. 19.

Ряд вопросов вызывает разработанная система формирования Общественной палаты, которая с одной стороны является довольно демократичной, но с другой стороны имеет ряд существенных недостатков, таких как отсутствие, в законе критериев, согласно которым граждане и их объединения привлекались бы к работе палаты. Возможно, для осязательно грамотной реализации идеи народного представительства следовало бы установить те или иные цензы для граждан и для общественных объединений, которые свидетельствовали об их квалификации, уровне авторитета в обществе и о том, интересы насколько больших групп представляет то или иное объединение.

Сформулированный законом порядок формирования Общественной палаты выглядит следующим образом: Президент РФ по итогам проведенных консультаций определяет кандидатуры 42 членов палаты, которые в течение 30 дней должны согласиться или отказаться от предложения, после чего утверждает их своим указом.

Не позднее 30 дней со дня утверждения этих кандидатов общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения направляют в Общественную палату заявления о включении туда своих представителей. Утвержденные Президентом члены палаты в течение 60 дней со дня утверждения принимают решение (путем конкурсного отбора) о приеме 42 представителей общероссийских объединений – по одному от объединения.

84 члена палаты (42 утвержденных президентом и 42 принятых ими) в течение 30 дней принимают решение о приеме в Общественную палату 42 представителей межрегиональных и региональных объединений.

Первое пленарное заседание Общественной палаты проводится не позднее чем через 30 дней со дня формирования правомочного состава палаты (т.е. насчитывающего более 3/4 от установленного законом числа членов палаты).

Срок полномочий членов Общественной палаты истекает через два года со дня первого пленарного заседания. За 6 месяцев до истечения срока полномочий членов Общественной палаты Президент РФ инициирует процедуру формирования нового состава.

Плюсом является довольно большой круг полномочий, предоставленный Общественной палате, который автоматически определяет ее, как социально и политически активный орган, способный оказывать значительное воздействие на работу государственной власти. Однако здесь остро встает вопрос реализации этих полномочий, поскольку механизмов для этого совсем немного, кроме того, и решения Общественной палаты носят лишь рекомендательный характер.

Федеральный закон четко определяет задачи и цели, на достижение которых должна быть направлена деятельность палаты. Среди них: определение и установление социально важных интересов граждан России, общественных объединений, органов публичной власти и местного самоуправления в целях разрешения значимых проблем в сфере защиты прав и свобод граждан нашей страны, обеспечения нерушимости конституционного строя РФ и демократических принципов формирования гражданского общества в России.

Решение поставленных задач осуществляется следующими методами:

1. вовлечение граждан в активное участие в организации государственной политики;
2. содействие и продвижение инициативы граждан, направленной на решение общероссийских проблем, таких как защита конституционных прав, свобод и законных интересов;
3. развитие института общественной экспертизы законопроектов и осуществление ее на всех уровнях государственной власти;

4. проведение мероприятий общественного контроля над деятельностью исполнительных органов государственной власти на всех уровнях, а также органов местного самоуправления;

5. контроль над соблюдением свободы слова в СМИ;

6. разработка рекомендаций для органов публичной власти в сфере их содействия гражданам и объединениям, занимающимся развитием и совершенствованием гражданского общества в России;

7. предоставление информационной, организационной помощи общественным палатам субъектов РФ, а также объединениям граждан, деятельность которых направлена на увеличение темпов развития гражданского общества в нашей стране;

8. побуждение населения РФ, общественных объединений и СМИ к участию в рассмотрении проблем, относящихся к вопросам свободы слова, информации и способов ее распространения, а также к разработке путей и вариантов решения существующих проблем;

9. развитие сотрудничества с другими государствами, в вышеуказанных целях, а также участие в различных международных симпозиумах, конференциях, посвященных вопросам гражданского общества.

Согласно закону, структуру Общественной палаты составляют 19 комиссий, межкомиссионные группы, координационные советы. Основным органом является Совет Общественной палаты, который занимается наиболее значимыми и злободневными вопросами. В него входят: секретарь, его заместители, а также члены Совета. Все они избираются на 1-м пленарном заседании Общественной палаты. Как правило, заседания проходят с периодичностью два раза в месяц. Внеочередное заседание может состояться по инициативе секретаря, либо по инициативе не менее 50 % всех членов Совета.

Деятельность палаты осуществляется в форме заседаний Совета, комиссий и иных органов Общественной палаты.

В компетенцию Общественной палаты закон включает:

1. организацию гражданских форумов, слушаний и иные мероприятий по социально значимым вопросам;
2. подготовка заключений о нарушениях законодательства органами исполнительной власти и местного самоуправления, а также о несоблюдении свободы слова в СМИ;
3. осуществление экспертизы законопроектов и нормативных актов;
4. участие в деятельности комиссий и комитетов Совета Федерации, Государственной Думы РФ, федеральных органов исполнительной власти;
5. участие в формировании общественных наблюдательных комиссий.

Изучив закон, становится ясно, что Общественная палата РФ — самостоятельный социальный институт, важной задачей которого является «аккумуляция и обобщение общественных предложений, которые будут направляться на рассмотрение президента». Также одной из важных функций палаты является деятельность по развитию гражданского общества в целом, именно на Общественную палату РФ возложена обязанность в предоставлении ежегодных отчетов о состоянии гражданского общества. С возникновением такого института можно смело говорить о появлении в стране потенциального механизма «гражданского контроля над работой госаппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы»¹.

¹ Иванов О.Б. Институт общественного контроля в политической системе современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2017. – т. 4. – С. 107.

Еще одним важным преимуществом Общественной палаты является возможность проведения экспертизы законопроектов, которые находятся в стадии принятия в законодательных органах, что, с одной стороны, сделает нормативноправовые акты ясными для российского общества, а с другой — позволить давать им полную и справедливую оценку.

В настоящее время, когда Общественная палата осуществляет свою деятельность уже больше 10 лет, в литературе часто появляется много критических оценок, относительно работы Общественной палаты, а также самой идеи ее создания. В общей массе оценок сформировалось два основных направления. Первая часть авторов, считает, что палата действительно является отличным инструментом для создания системы взаимоотношений и партнерства между обществом и государством. Вторая половина утверждает, что никакого партнерства не будет и орган попросту окажется также встроенным в систему органов государственной власти.

Так, В.Н. Руденко и В.Е. Чиркин считают, что Общественная палата является не сугубо общественным, а государственно-общественным органом и поэтому аппарат палаты, созданный в форме государственного учреждения, является составным элементом единого государственного аппарата¹.

Часть ученых считают, что «в нормальных странах эту функцию выполняет парламент». Парламент - это и есть общественная палата, где представлены все общественные интересы². Г. Томчин высказал мнение о том, что «Общественная палата вполне может быть переходным состоянием нового вида парламента».

¹ Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // Политическая экспертиза. – 2006. – № 3. – С. 45; Чиркин В.Е. Публичное управление. – М., 2004. – С. 105.

² Кабышев С.В., Векшин А.А. Общественная палата: её роль и место в российской политике // Формула права. – 2005. – №1 (4). – С. 48.

Н. Петров считает, что «палата призвана служить своего рода министерством по чрезвычайным ситуациям и силами быстрого реагирования. В этом случае она может выступать в качестве противовеса по отношению к любым неподконтрольным властям правозащитным, экологическим и прочим организациям»¹.

Политологом С. Каспэ было отмечено, что «Общественная палата — это декорация, которая нужна для того, чтобы протаскивать какие-нибудь чрезвычайно недемократичные или морально неприемлемые решения, прикрывая их якобы авторитетом общества в лице его лучших представителей. И вообще создается впечатление, что Общественная палата была создана и осталась в статусе такого бронепоезда на запасном пути».

Идея образования Общественной палаты была негативно встречена авторами резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы по России: «...трудно понять, почему возникла необходимость в создании нового органа, выполнение функций которого обычно осуществляет избранный демократическим путем плюралистический парламент, с одной стороны, и подлинно независимое свободное гражданское общество - с другой». Действительно, исходя из сути ст. 1 (Общие положения) и 2 (Цели и задачи Общественной палаты), то нетрудно заметить, что они в большинстве своем похожи на цели и задачи Государственной Думы РФ.

Зарубежные СМИ также не оставили Общественную палату без внимания. Так, Фред Уэйр озвучил мнение о том, что Общественная палата может стать

¹ Петров Н.К. Общественная палата: для власти или для общества? // ProetContra. – 2006. – № 1. – С. 51.

«пусковой площадкой нового конституционного проекта, который либо продлит срок полномочий Президента, либо вернет его к руководству страной в соответствии с новой системой власти. Общественная палата станет чем-то вроде параллельного парламента»¹.

Невозможно оставить без внимания и позицию профессора Кельнского университета Ангелики Нусбергер. Она считает, что сама идея создания Общественной палаты отражает неверное понимание сущности гражданского общества. В нашем случае право назначать членов Общественной палаты принадлежит Президенту РФ. Однако суть гражданского общества состоит в том, что создается оно снизу. Власть, отмечает Нусбергер, не должна навязывать гражданскому обществу свою волю. «В худшем случае деятельность палаты приведет к демонтажу ныне существующих в России структур гражданского общества: вместо того, чтобы интересоваться мнением реальных его представителей на местах, власть будет ограничиваться заявлениями Общественной палаты. И это будет уже не диалог государства с гражданами, а монолог, который государство будет вести само с собой»².

Некоторые авторы более позитивно оценивают появление Общественной палаты. С.А. Абакумов считает, что палата не станет «карманным» проектом администрации президента, что прогрессивно мыслящие представители президентской команды осознали необходимость создания конструктивного диалога гражданских институтов с государством. Устанавливающееся гражданское общество в России рано или поздно станет силой, в которой власти увидят достойного партнёра, с которым нужно считаться. Такой институт, как

¹ The Christian Science Monitor [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.csmonitor.com (на англ. яз.) (дата обращения 03.01.2018).

² DW-WORLD.DE. DEUTSHE WELLE [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.dwworld.de (на англ. яз.) (дата обращения 03.01.2018).

Общественная палата, может и должен осуществлять гражданский контроль над выполнением властью своих обязанностей¹.

Вышеуказанные неоднозначные точки зрения, возможно, были приняты во внимание властью, однако не вызвали отказа от идеи создания данного института. Сейчас Общественная палата работает, выполняя задачи, поставленные перед ней государством. Как факт – мы имеем очередной институт, который государство позиционирует как социальный и гражданский. Императивный характер создания Общественной палаты все же вызывает сомнения в ее будущей эффективности.

Подводя итог, хочется сказать, что в России существует потребность в формировании социального института, который бы стал отражением общественного мнения и стал посредником между обществом и государством. Именно таким институтом призвана быть Общественная палата РФ. Целью ее является объединение граждан и государства для налаживания взаимодействия и достижения взаимопонимания и партнерства. Очевидно, что при отсутствии общественного согласия при решении важнейших социальных и политических вопросов невозможна консолидация сил государства и гражданского общества и, следовательно, поступательное, динамичное развитие государства в целом.

Общественная палата РФ является институтом гражданского общества, и ей, как и российскому гражданскому обществу в целом присуща существующая на данном этапе несформированность. Вместе с тем оценка работы Общественной палаты РФ осуществленной за последнее время позволяет сделать вывод о том, что положительная практика по реализации ею своих полномочий набирает обороты и в будущем, возможно, окажет воздействие на установление гражданского общества

¹ Романова Ю.А. Институционализация общественного контроля в РФ // Развитие общественных наук российскими студентами, 2017. – С. 28.

в нашей стране. Несмотря на небольшой срок работы, Общественная Палата РФ заняла определенную нишу в политической системе России и вносит большой вклад в укрепление законности и защиты прав граждан.

2.2. Основные направления участия Общественной палаты Российской Федерации в законотворческом процессе и общественном контроле

Фундаментальной характеристикой гражданского общества является возможность граждан оказывать воздействие на законотворческую деятельность в государстве, в том числе и с помощью своих институтов – различных общественных организаций, а именно через Общественную палату.

У Общественной палаты отсутствует установленное право законодательной инициативы, тем не менее, она способна оказывать определенное воздействие на законотворческие процессы в государстве. Это связано с наличием у нее возможности по выдвижению гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений; проведения 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; выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных

объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых сфокусирована на эволюции гражданского общества в Российской Федерации¹.

Одним из наиболее эффективных методов, посредством которых Общественная палата реализует свою законодательную инициативу, является возможность проведения ею экспертизы проектов различных нормативно-правовых актов. И процесс этот имеет большое значение, поскольку дает возможность снизить риск принятия нормативно-правового акта, противоречащего Конституции РФ и нарушающего права и свободы граждан.

Осуществление общественных экспертиз увеличивает охват населения, участвующего в процессе утверждения решений на региональном и федеральном уровнях власти. Немаловажно то, что подобные процедуры оказывают благоприятное содействие росту уровня общественного контроля, что заметно повышает результативность законодательного процесса. Организация экспертиз позволяет населению быть причастным к принятию государством различных решений, увеличивает темпы развития общественного контроля над их принятием, повышает эффективность законодательного процесса. Одной из основных черт общественной экспертизы является ее направленность на выявление социальных условий².

Общественная экспертиза помогает обществу и власти взаимодействовать друг с другом и налаживать конструктивную дискуссию. В связи с совершенствованием работы Общественной палаты общественная экспертиза

¹ Гончаров В.В. Участие граждан России в управлении государственными делами как принцип формирования и функционирования исполнительной власти // Юрист-правовед. – 2007. – №4. – С. 28.

² Лысенко В.В. Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений. – М.: Проспект –2016. – С. 231. ² Богородский А.А. Общественная экспертиза в законодательном процессе // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. – Пенза, 2006. – Вып. 21. – С. 45.

набирает в настоящее время все большую силу и авторитетность. Решения Общественной палаты по результатам экспертизы с одной стороны имеют рекомендательный характер, с другой - законодательно предусмотрен обязательный порядок их рассмотрения соответствующими органами государственной власти и оценки, при активном участии в их обсуждении членов Общественной палаты, которые должны быть приглашены на соответствующее заседание для разъяснения своей позиции по заключению².

Общественная палата, осуществляя свое воздействие на процесс законотворчества с помощью общественной экспертизы, дает пример, остальным институтам гражданского общества, следуя которому будут развиваться институты надзора и контроля над действиями государства.

Есть несколько законопроектов, проведение экспертизы по которым имело большой вес и стало резонансным. Среди них: проекты федеральных законов «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «Об ограничении оборота продукции эротического и порнографического характера», «О полиции», «О Следственном комитете Российской Федерации (о совершенствовании деятельности органов предварительного следствия)», «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»¹.

Наиболее резонансным случаем стала экспертиза Проекта ФЗ «О полиции». В результате оценки было выяснено, что законопроект абсолютно не определяет позицию полиции в структуре государственной власти в целом и не отражает систему и структуру полиции. Исследовав закон, можно было лишь выяснить то,

¹ Белясов С.Н. Экспертная деятельность общественной палаты как правозащитный механизм на стадии законодательного процесса // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2015. – С. 18.

что полиция не выделяется в отдельную службу и продолжает быть частью органов внутренних дел.

По результатам экспертизы Проекта федерального закона № 305948-5 «Об обращении лекарственных средств» Общественной палатой был дан ряд рекомендаций, например, предложили сделать ценообразование объективным, ограничить производителей в повышении цен, в том числе и на лекарства, которые не определены законом как важнейшие¹.

Недостатком, усугубляющим процесс осуществления экспертизы, стало отсутствие в законодательстве нормы, закрепляющей обязательность опубликования заключения экспертизы. Эффективно было бы законодательно установить обязанность публикации результатов экспертизы, например, в средствах массовой информации.

Также важным упущением является то, что экспертизу палата вправе проводить только по законопроектам. Возможность экспертной оценки уже действующего нормативно-правового акта отсутствует².

В последующем, учет заключений общественной экспертизы обязан стать обязательной нормой при принятии определяющих управленческих решений на всех уровнях власти. Сверх повышения качества и эффективности принимаемых решений, общественная экспертиза создает институциональные препятствия для чиновничьего сговора и коррупционных проявлений. Должно быть нормативно

¹ Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 305948-5 «Об обращении лекарственных средств» // Сайт Общественной палаты РФ [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.oprf.ru> (дата обращения 03.01.2018).

² Гуринович А.Г., Комаров С.А. Общественная палата Российской Федерации и экспертиза законопроектов // Представительная власть -XXI век. – 2005. – № 3. – С. 26.

закреплено правило обеспечения прозрачности принятия управленческих решений, особенно в финансовых, бюджетных, и имущественных вопросах.

Исследование ряда содержания экспертных заключений позволило сделать вывод, что значительно количество рекомендаций, которые давались в заключении, были учтены законодателем при окончательном принятии законов, но некоторые просто игнорировались законодателем¹. В связи с еще одной намеченной проблемой экспертной деятельности предлагается внести изменения, касающиеся того, чтобы все социально значимые законопроекты, которые относятся к конституционным правам граждан и к обеспечению безопасности, в обязательном порядке проходили экспертизу в Общественной палате РФ. Такой механизм позволит наладить взаимодействие между государством и обществом в рамках осуществления статьи 32 Конституции РФ.

В завершение исследования роли Общественной палаты в рамках проведения общественной экспертизы необходимо отметить, что с момента создания Общественной палаты РФ гражданское общество вступило в новую фазу общественных отношений, которые складываются с государством. Новизна проявляется в том, что: во-первых, государственная власть пытается прислушиваться к мнению народа; во-вторых, общество начинает понимать свою роль в управлении государством и в донесении значимости проблемы до государства через специально созданный институт.

Обладая рядом важных полномочий в законотворческом процессе, палата может стать тем общественным институтом, который наиболее полно будет выражать и учитывать совокупное мнение граждан и их объединений по злободневным вопросам государственной и общественно-экономической

¹ Михеева Т.Н. Законодательное совершенствование общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2017. – № 12. – С.63.

политики: преимущественным направлениям законотворческой деятельности, вопросам проведения социальных реформ и возможности включения творческого потенциала гражданских инициатив.

Общественная палата РФ также является одним из важнейших институтов лоббизма в нашей стране.

Как правило, в нашей стране понятие «лоббирование» воспринимается, скорее как некий негативный процесс, преимущественно связанный с деятельности политиков, политических, экономических структур. Но в последнее время отношение граждан, их объединений и прочих институтов гражданского общества к данному явлению меняется в положительную сторону.

Предпосылками для таких изменений стало развитие в нашей стране демократии, постепенный переход от государственной экономики к рыночной. Изменения и реформы породили потребность в налаживании партнерства между государством, обществом, предпринимательским сектором.

Ученые определяют лоббизм — как вид деятельности, заключающийся в оказании влияния заинтересованными гражданами, различными негосударственными объединениями на государственную власть и ее представителей, с целью добиться принятия определенного решения. Лоббизм, как и любое явление, имеет присущие именно ему формы и методы реализации:

1. Неформальная — осуществляется путем влияния на представителей органов законодательной и исполнительной власти;

2. Совещательная — которая как раз осуществляется Общественной палатой

РФ, посредством участия ее членов в деятельности комиссий Совета Федерации и Государственной Думы РФ;

3. Экспертная — разработка рекомендаций и проведение разного рода экспертиз, а также последующее донесение этой информации до органов публичной власти и ее представителей;

4. Консультационная — консультирование представителей государственной власти относительно положений проекта нормативного акта, обсуждаемого в законодательном органе;

5. Правотворческая — разработка проекта нормативно-правового акта соответствующим органом государственной власти.

С точки зрения организации группы лоббистов классифицируют на политические, социальные, экономические, региональные и ведомственные. Именно они выступают субъектами лоббирования своих интересов, в том числе и благодаря деятельности Общественной палаты РФ¹.

Фундаментальным механизмом, с помощью которого осуществляется институционализация и регламентация лоббистской деятельности является ее правовое регулирование, которое означает законодательное оформление методов взаимодействия лоббистов с представителями органов государственной власти.

В настоящее время в нашей стране не принят законодательный акт, направленный исключительно на регулирование лоббистской деятельности, но оно осуществляется через различные косвенные нормативно-правовые акты, в том числе лоббистская деятельность регулируется и ФЗ «Об Общественной Палате Российской Федерации».

Исследователи определяют несколько основных направлений, в которых должно осуществляться правовое регулирования лоббистской деятельности:

¹ Буренко В.И. Политология для бакалавров: учебник. – М.: КноРус, 2017. – С. 166.

1. разработка методов общественного контроля над взаимодействием государственных органов и институтов гражданского общества;
2. противодействие коррупции;
3. Обеспечение гласности и открытости власти.
4. Ограничение непропорционального авторитета отдельных групп интересов на публичную власть.
5. Увеличение круга субъектов выработки и осуществления государственной политики.
6. Демократизация государственной власти.

Немаловажным также является то, что ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» предлагает новые законные формы, институты и способы партнерства власти и общества, базированные на взаимном учете интересов при формировании и реализации государственной политики, таким образом, чтобы они соответствовали и поддерживали конституционные основы государства.

ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» закрепляет практически все существующие методы прямого и косвенного лоббирования интересов гражданского общества. К примеру, одним из методов является «диалог с властью», который подразумевает сотрудничество с представителями государственных органов, а также участие членов Общественной палаты РФ в пленарных заседаниях законодательных и исполнительных органов государственной власти, коллегиях и общественных советах при федеральных органах исполнительной власти. Также члены Общественной палаты регулярно принимают участие в деятельности законопроектной комиссии Правительства РФ и рабочих группах министерств и ведомств по разработке федеральных законопроектов. Регулярно осуществляются встречи Президента РФ с членами Совета Общественной палаты, предметом которых становятся наиболее значимые

проблемы становления гражданского общества. Эффективным способом организации диалога с властью являются выездные заседания комиссий и рабочих групп, а также проведение общественных слушаний. К методам лоббистской деятельности также относятся разработка, публикация, рассылка ежегодного отчета о состоянии гражданского общества в России, а также выступления членов Общественной палаты РФ в СМИ, запросы членов Общественной палаты в государственные органы и т.д.

Также важно рассмотреть такой порядок участия граждан в управлении государством как общественный контроль. Принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» положило начало формированию правовой базы общественного контроля. Безусловно, целостная система общественного контроля еще не разработана в полной мере, но есть все основания полагать, что со временем, она станет одним из самых действенных механизмов реального участия наиболее подготовленных граждан в управлении делами государства¹.

В системе общественного контроля, как и в каждой системе, необходим главный элемент, который притягивал бы остальные составные части системы, способствовал бы установлению прочных взаимосвязей всех элементов². Таким центром, ядром модели общественного контроля в субъекте Российской Федерации может и должна стать Общественная палата РФ. Для достижения целей и задач общественного контроля, для обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и

¹ Евсиков К.С. Проблемы и перспективы развития института общественного контроля в РФ. // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2017. – № 34. – С. 148.

² Чеботарев Г.Н. Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации. // Российский юридический журнал. – 2015. – № 105. – С. 125.

иных негосударственных некоммерческих организаций, а также для обеспечения учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений при принятии решений органами публичной власти требуется эффективное взаимодействие многочисленных и многообразных организационных структур общественного контроля.

В ст. 9 ФЗ №212 дается исчерпывающий перечень субъектов общественного контроля. Это Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Помимо перечисленных субъектов (их можно считать специальными) в систему общественного контроля входят и общественные наблюдательные комиссии по контролю над соблюдением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организованные структуры общественного контроля. В соответствии с ФЗ № 212 все они обладают самостоятельными полномочиями, могут практиковать разнообразные формы контроля, не только предусмотренные законом, но и сложившиеся в практике взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления¹.

Задача формирования системы общественного контроля усложняется тем, что в системе местного самоуправления общественному контролю сопутствует

¹ Абросимова Е.А., Гриб В.В., Дейнеко А.Г. Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / под общ.ред. М.А. Федотова. – М., 2017. – С. 115.

гораздо более масштабный государственный контроль. В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» уполномоченные государственные органы выполняют контрольные функции в отношении не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления, поскольку последние наделены правами юридического лица и являются казенными учреждениями, образуемыми для реализации управленческих функций.

Кроме того, при осуществлении государственного контроля уполномоченные органы государственного контроля требуют предоставления органами местного самоуправления документов, которые принимаются ими не в качестве юридического лица, а в качестве уполномоченного законодательством органа по решению вопросов местного значения.

Таким образом, необходимо более строго разграничить предмет контроля уполномоченных государственных органов, которые будут обеспечивать контроль над деятельностью органов местного самоуправления как юридических лиц, и субъектов общественного контроля, которые возьмут на себя контроль над разрешением органами местного самоуправления вопросов местного значения.

В связи с вышеизложенным становится актуальной задача по координации деятельности субъектов общественного контроля, объединению их усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля. В этих целях ФЗ № 212 предоставляет указанным субъектам право создания ассоциаций и союзов. Несмотря на то, что субъекты общественного контроля, как предусмотрено ФЗ № 212, взаимодействуют на основе принципов равноправия и сотрудничества, чаще всего инициатором объединения усилий становится кто-то один, как правило,

наиболее опытный, авторитетный общественный орган, институт¹. Таковым в большинстве субъектов РФ выступили общественные палаты, этот фактор обусловлен рядом причин:

1. Именно они являются самыми представительными общественными объединениями в субъектах РФ.

2. В общественные палаты, как правило, избираются руководители общественных структур или наиболее авторитетные и пользующиеся доверием граждан их представители, что позволяет и общественным палатам быть самыми авторитетными формированиями.

3. Из множества общественных объединений именно общественные палаты согласно ФЗ № 212 названы субъектами общественного контроля. Другие субъекты общественного контроля - общественные советы при исполнительных органах государственной власти - формируются при непосредственном участии и широком представительстве членов общественных палат.

Согласно ст. 1 Федерального закона Общественная палата РФ «обеспечивает взаимодействие граждан РФ, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления».

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 28.07.2014. – № 30 (Часть I). – С. 4213.

Основываясь на вышесказанном, можно утверждать, что учредив Общественную палату государство создало уникальный, ранее неизвестный российскому обществу институт, с помощью которого удалось поднять на новый уровень взаимодействие общества, граждан РФ и органов государственной власти, в значительной степени усовершенствовать институт общественного контроля над деятельностью органов публичной власти, положить начало развитию партнерских отношений между гражданами и государством. Это доказывается и определенными в ст. 2 Федерального закона целями и задачами этого института.

Важную роль также играют положения ст. 20 Федерального закона, определяющие особенности участия членов Общественной палаты в деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, что отражает сущность и основное призвание Общественной палаты являться посредником, связующим звеном между публичной властью и обществом.

Данная функция осуществляется с помощью учреждения при федеральных органах исполнительной власти общественных советов. Порядок формирования советов выглядит следующим образом. По инициативе Совета Общественной палаты руководителю федерального органа исполнительной власти поступает соответствующее предложение об организации при данном органе общественного совета. В предложении формулируются мотивы, подвигнувшие Общественную палату обратиться в федеральный орган исполнительной власти, цели совместной деятельности, возможные результаты и сроки их достижения. Руководитель федерального органа исполнительной власти обязан дать оценку поступившей инициативе и затем принять определенное решение. Порядок формирования советов при федеральных органах исполнительной власти зависит от того, кому подчиняется орган исполнительной власти - Правительству или Президенту РФ.

Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ

регламентируется постановлением Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

Как правило, общественный совет формируется в срок от четырех месяцев до полугода и считается официально учрежденным с момента вынесения органом государственной власти решения о создании данного совета.

Всю деятельность участники общественного совета осуществляют исключительно на общественных началах, она не оплачивается. На нужды общественного совета отводится часть средств бюджета Российской Федерации, выделенная на финансирование государственного органа, при котором создан общественный совет.

Учреждение общественных советов при органах подотчетных Президенту РФ регламентируется Указом Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». Порядок их формирования является идентичным вышеописанному.

В качестве примеров рассмотрим основные направления деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Так, согласно Положению об Общественном совете РФ приказом Минтранса России от 26 апреля 2007 г. № 54 «Общественный совет Министерства транспорта РФ обеспечивает взаимодействие граждан РФ с Министерством транспорта РФ в целях учета потребностей и интересов граждан РФ, защиты прав и свобод граждан РФ и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в развитии транспортной инфраструктуры,

качественного обслуживания населения и грузовладельцев, совершенствования вопросов геодезии и картографии и формируется на основе добровольного участия в его деятельности представителей неправительственных общественных организаций и объединений, а также работников транспорта, дорожного хозяйства, геодезии и картографии»¹.

«Общественный совет должен обеспечивать координацию социально значимых интересов граждан РФ, неправительственных общественных организаций и объединений для решения наиболее важных целей и задач, обеспечивающих усовершенствование транспорта, дорожного хозяйства, геодезии и картографии путем привлечения представителей неправительственных общественных организаций и объединений к выработке и реализации государственной политики в сфере гражданской авиации, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, геодезии и картографии; своевременного выявления проблемных участков в транспортном комплексе и выработки рекомендаций по их ликвидации в интересах национальной экономики и граждан России; проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и Министерства транспорта РФ; обсуждения вопросов, касающихся реализации конституционных прав граждан на свободу передвижения и получение информации по всем аспектам функционирования».

Формирование общественного контроля в России с каждым годом набирает все большие обороты, в этих целях совершенствуется законодательство, создаются институты, способствующие осуществлению общественного контроля

¹ Приказ Минтранса РФ от 26 апреля 2007 г. № 54 «Об образовании Общественного совета Министерства транспорта Российской Федерации» // [электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6231178/> (дата обращения 12.01.2018).

деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, важнейшими из которых являются Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ. Именно они могут и должны стать главным звеном системы общественного контроля, способствующим координации деятельности субъектов общественного контроля для защиты прав, свобод и законных интересов граждан и повышения качества государственного управления.

Опираясь на вышесказанное можно сделать вывод о том, что Общественная Палата РФ хоть и не обладает законодательно закрепленной возможностью осуществлять законодательную деятельность, все же способна оказывать достаточно большое воздействие на законотворческий процесс посредством осуществления экспертизы нормативно-правовых актов, проверки их законности. Именно Общественная Палата призвана стать тем социальным институтом, который в наиболее полной мере сумеет учесть и выразить общественное мнение по актуальным вопросам государственной и социально-экономической политики: приоритетам законотворческой деятельности, федеральным программам и механизмам их реализации; вопросам проведения социальных реформ и возможности включения творческого потенциала гражданских инициатив.

2.3 Влияние Общественной палаты Российской Федерации на формирование гражданского общества

В последние годы Общественная палата РФ стала наиболее развитым и плодотворно действующим институтом гражданского общества в России, одной из ключевых площадок для взаимодействия активистов и представителей власти.

Согласно информации ВЦИОМ, в последние годы уровень общественного одобрения деятельности Общественной палаты Российской Федерации изрядно

вырос: в сентябре 2017 года ее функциональность в целом положительно оценивали около 55 % россиян (в 2010 году – 26 %, в 2015 году – 39 %)¹.

Как было отмечено ранее, естественное функционирование гражданского общества неосуществимо без налаживания диалога между обществом и государством. По результатам деятельности Общественной палаты формируются различные каналы коммуникации гражданского общества с исполнительной властью: общественные советы, общественные палаты субъектов РФ, институты уполномоченных по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей. Возникают различные федеральные форумы, служащие площадкой для обсуждения различных вопросов, посвященных эволюции гражданского общества. К примеру, в 2010-е годы сформировались влиятельные площадки, такие как Социальный форум России, Форум социальных инноваций регионов, форум «Сообщество».

В субъектах Российской Федерации площадками для взаимодействия общества и государства стали выступать региональные общественные палаты. Они участвуют в экспертизе законопроектов, в реализации общественного контроля и формировании общественных советов. В некоторых субъектах Российской Федерации общественные палаты пользуются предоставленным правом законодательной инициативы. В своем ежегодном докладе «О состоянии гражданского общества в РФ» Общественная палата указывает, что в значительном большинстве случаев результаты деятельности общественных палат зависят от взглядов глав регионов, от их отношения к гражданской активности. «В тех регионах, где губернатор хочет слышать голос общественности, общественные палаты играют заметную роль в представлении и отстаивании позиций различных

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации. – 2017. – С. 8.

групп населения. Однако, во многих регионах общественные палаты по-прежнему не имеют собственной повестки и в сотрудничестве с властями не сопровождают социальные конфликтные ситуации». По данным мониторинга, проводимого Общественной палатой Российской Федерации в рамках форумов «Сообщество», менее половины участников форумов участвовали в мероприятиях региональных общественных палат¹.

Для укрепления самостоятельности общественных палат в регионах предлагается установить законодательное закрепление квоты федеральной Общественной палаты при формировании каждой региональной палаты, а также через внедрение процедуры тайного голосования на альтернативной основе при избрании председателя региональной палаты².

Нельзя обойти вниманием муниципальные общественные палаты (советы). Проблемой является то, что в большей доле региональных законов, регулирующих деятельность общественных палат, в Федеральном законе о региональных палатах порядок формирования муниципальных общественных палат (советов) не прописан. Тем не менее, в 52 регионах такие палаты (советы) уже существуют. Оценивать результативность деятельности новых институтов гражданского взаимодействия еще рано, но ясно, что региональным и муниципальным властям предстоит их развивать.

Одним из основных каналов коммуникации гражданского общества с исполнительной властью также должны стать общественные советы при федеральных органах исполнительной власти.

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации. – 2017. – С. 13.

² Гдалевич И.А., Институты гражданского общества в механизме ограничения властного произвола. // Философия и Право. – 2014. – С. 285.

С 2016 года состав советов при федеральных органах исполнительной власти формируется на конкурсной основе по квотам от Общественной палаты Российской Федерации и от Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. Право выдвижения кандидатур в члены общественных советов получили профильные НКО. Цель этих институтов гражданского представительства – ставить перед чиновниками наиболее острые, по мнению общества, вопросы, требующие ответственных решений. Не только обсуждать (и одобрять) инициативы самих министерств и ведомств, как это было до недавнего времени, а именно побуждать министерства и ведомства заниматься существенными затруднениями той или иной отрасли. Однако практика формирования общественных советов часто остается непрозрачной, в них еще реже, чем в общественные палаты, попадают признанные лидеры местных гражданских сообществ.

Источник препятствий в деятельности общественных советов при органах власти, общественных палат субъектов Российской Федерации и в муниципальных образованиях один: у органов власти нет никаких прямых обязательств перед такими институтами-посредниками. Кроме того, налаживанию взаимодействия мешает отсутствие культуры сотрудничества, как со стороны власти, так и со стороны гражданских активистов¹.

Одним из важных направлений деятельности Общественной палаты РФ является правозащитная деятельность. В обстоятельствах, когда государственный аппарат, в том числе правоохранительные органы, в немалой степени инфицированы бюрократизмом и коррупцией, правозащитная деятельность особенно важна и востребована гражданами. По данным ВЦИОМ 30% граждан

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. – С. 15.

отметили, что опасаются столкновения с самоуправством полиции и иных властных органов. Вместе с тем, вдвое больше ответивших указали на беспокойства экономического характера и почти столько же – на опасения, связанные с риском потери здоровья и недоступностью доброкачественной медицинской помощи.

В настоящее время поддержка, оказываемая гражданам федеральными правозащитными организациями, не соответствует уровню потребностей в защите прав, возникающих у населения. Отчасти эта проблема решается наличием правозащитных организаций на местном уровне, но такие организации не имеют достаточного влияния и авторитета, чтобы защищать права граждан в более крупных масштабах.

Сейчас уровень развития правозащитной деятельности недостаточно высок, как и недостаточно широк спектр рассматриваемых и эффективно решаемых ей проблем. Тем значимее деятельность существующих правозащитных организаций, в большинстве случаев направленная на борьбу с произволом и злоупотреблениями в сфере публичной власти.

Главная цель заключается в том, чтобы поднять правозащитную деятельность на более высокий уровень, что невозможно без совместных усилий государства и гражданского общества. Во многом этому способствует деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Также исключительно важной площадкой и еще одним инструментом правозащиты стала Общественная палата Российской Федерации.

Предпосылки для образования Общественной палаты возникли не за один день. Вместе с тем, это еще достаточно свежий, становящийся на ноги институт гражданского общества.

С позиции представительства, общественных интересов Общественная палата охватывает практически весь спектр основных типов институтов гражданского общества – от молодежных и ветеранских объединений до экологических, исследовательских, ассоциаций и союзов профессионалов и содержательно отражает разнообразные интересы всего общества. Такой срез общества, который Общественная палата предоставляет на уровне членства, экспертов, партнерских организаций в целом по стране, раскрывает широкие возможности для ведения многостороннего и многоаспектного социального взаимодействия, в котором есть место и традиционным некоммерческим организациям, и гражданам, и профессионалам.

В течение последних десяти лет сотрудничество власти и общества последовательно развивается, находясь в поиске и исследовании адекватных и плодотворных форм. Принятие закона об Общественной палате Российской Федерации актуально расширило одну из важнейших функций гражданского общества по отношению к государству – функцию общественного контроля и общественной экспертизы.

В настоящее время институт Общественной палаты РФ является весьма значимым демократическим инструментом выполняющим, сверх прочих, функцию по доведению проблем, с которыми сталкиваются граждане, и предложений по их разрешению до сведения государственных и муниципальных органов и должностных лиц, служа в этом случае информационной площадкой, имеющей наилучшую вероятность среди многих других институтов обратить внимание на исходящую от них информацию. И этим данный институт представляет собой исключительное сосуществование государственного и общественного начала, что, в свою очередь, дает «гражданским институтам возможность повлиять на принятие решений органами государственной власти, а государству получать в их лице серьезного и равноправного партнера». В конечном счете, это образует

почву для наиболее полного и точного исполнения правовых актов самими государственными и муниципальными органами, и, прежде всего, главы государства, и вдобавок не допускает гражданским общественным инициативам, имеющим высокую степень общественной значимости, оставаться неотмеченными.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вступление на рубеже веков на новую ступень развития Россия поставила перед собой ряд глобальных целей, одной из которых является становление и формирование в нашей стране правового государства. В настоящее время его развитие уже имеет определенные положительные результаты: в частности, реализуется разделение власти на основе принципа разделения властей, законодательно закреплено верховенство права, а также в качестве основополагающих ценностей объявлены права, свободы и законные интересы граждан РФ.

Однако формирование правового государства невозможно без наличия эффективных и развитых институтов взаимодействия государства и общества. На сегодняшний день наиболее важной и актуальной является именно задача постановлению и формированию в России такой формы социальной организации, как гражданское общество.

Процесс формирования гражданского общества в России затрудняется рядом сложностей, а именно недостаточным развитием рыночной экономики, нарушением свободы слова и информации, закрытостью государственной власти

от диалога с обществом, а также отсутствие у общества действительно эффективных методов влияния на публичную власть¹.

Также большую сложность в его формировании вызывает сложная структура и способы его организации, которые, прежде всего, должны быть основаны на интересах и потребностях всех социальных самоорганизованных групп. В данном случае, речь идет о самоорганизации общества как основе процесса институционализации гражданского общества. Этот процесс, как правило, является стихийным и не имеет четко определенного начала и пути становления, но при этом характеризуется наличием у объединяющихся групп единой цели.

Началом развития гражданского общества послужило принятие Конституции РФ, которая закрепила фундаментальные принципы правового государства. Именно на рубеже веков государственная власть наиболее полно осознала потребность в установлении взаимодействия государства и общества, а также в развитии партнерских отношений.

Действительно, достижение прогресса в становлении гражданского общества невозможно без совместного участия в этом государства и общества, именно совместные усилия помогают определять и решать самые острые и важные проблемы, с которыми сталкивается Россия. Наличие такой обратной связи между обществом и государством значительно упрощает работу органов государственной власти и местного самоуправления, делает решение социально значимых задач эффективнее, способствует снижению количества конфликтных ситуаций между обществом и государством.

Установление подобной связи между обществом и государством невозможно без определенной формы ее организации и существования некоего посредника,

¹ Малько А.В. Правотворческая политика в современной России. Курс лекций. – 2-е издание. – М.: Проспект, 2016. – С. 399.

который бы позволил данной связи эффективно функционировать. Как следствие, появилась необходимость учреждения такого института, который смог бы являться тем самым посредником между обществом и государством, в результате чего была создана Общественная палата РФ.

Образование этого органа было встречено общественностью и учеными неоднозначно. В основном, сомнения вызвал прежде всего порядок ее формирования, который не соответствует сущности институтов гражданского общества, особенность образования которых заключается в формировании их «снизу», без вмешательства государственной власти, а также независимость их от государства. Общественная палата была учреждена «сверху», государством, полномочиями по назначению ее членов обладает Президент РФ, что вызывает сомнения в независимости данного института от государства и соответствия его понятиям о гражданском обществе.

С другой стороны, становление гражданского общества, как отмечалось ранее, стихийное явление. А значит, невозможно установить и определить единую для всех государств модель такого общества. В каждом государстве оно формируется индивидуально, в зависимости от исторических особенностей, уровня экономики, развитости правовой культуры и правового воспитания членов социума. Это положение применимо и к становлению гражданского общества в нашей стране, история существования которой насчитывает многие сотни лет.

Общественная палата РФ, являясь институтом гражданского общества, одновременно является органом, обеспечивающим активное воздействие на его формирование, что определяется, главным образом, целями ее создания. Вместе с тем, комплекс полномочий, которыми наделяется Общественная палата РФ определяет широкие возможности ее влияния на динамику социальных процессов формирования гражданского общества в России, и, прежде всего, на стимулирование процессов гражданской активности.

Так, участие и стимулирование внимания граждан и широкой общественности в делах государства является одним из самых главных критериев развития гражданского общества. Потенциальны самые разные формы такого участия: совместная выработка правил и стандартов для разных социальных секторов, общественный контроль, разнообразные публичные процедуры — наблюдение граждан за деятельностью органов государственной и местной власти, проведение консультаций в формате общественных советов, осуществление экспертиз и общественного контроля.

Формирование общественного контроля в России с каждым годом набирает все большие обороты, в этих целях совершенствуется законодательство, создаются институты, способствующие осуществлению общественного контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, важнейшими из которых являются Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ. Именно они могут и должны стать главным звеном системы общественного контроля, способствующим координации деятельности субъектов общественного контроля для защиты прав, свобод и законных интересов граждан и повышения качества государственного управления.

Опираясь на вышесказанное можно сделать вывод о том, что Общественная палата РФ хоть и не обладает законодательно закрепленной возможностью осуществлять законодательную деятельность, все же способна оказывать достаточно большое воздействие на законотворческий процесс посредством осуществления экспертизы нормативно-правовых актов, проверки их законности. Именно Общественная Палата призвана стать тем социальным институтом, который в наиболее полной мере сумеет учесть и выразить общественное мнение по актуальным вопросам государственной и социально-экономической политики: приоритетам законотворческой деятельности, федеральным программам и

механизмам их реализации; вопросам проведения социальных реформ и возможности включения творческого потенциала гражданских инициатив.

Международная деятельность по широкому спектру вопросов возможна благодаря формированию институтов гражданского общества на основе обширного представительства разнообразных профессиональных, а также социальных групп. Общественная палата прodelывает планомерную работу по вовлечению граждан и их объединений в обсуждение вопросов соблюдения свободы слова в СМИ.

Предоставление ежегодного доклада о состоянии гражданского общества РФ является обязанностью Общественной палаты как одной из форм реагирования на невыигрышные тенденции в отдельных зонах взаимоотношений государства и гражданского общества, а также способом привлечения особого внимания к отдельным критическим вопросам общественной жизни и, в некоторой степени, информирования общественности о деятельности Общественной палаты.

Поручение Общественной палате этого обязательства еще раз акцентирует внимание на том, что её роль весьма важна в защите прав граждан посредством установления полноценного, обоюдновыгодного и плодотворного сотрудничества представителей органов власти и общества.

Хоть гражданское общество и не гарантировано от разрушения, подвластности государству, но в то же время идея гражданского общества уже неотделима от общей культуры человечества как представление о его нормальном, цивилизованном существовании и понимании, как о способе существования и воплощении общечеловеческих ценностей. Разнообразные интерпретации понятия гражданского общества, всячески рассматривают его значение, тем не менее, объединяются в единомгласном мнении о том, что, преимущественно, оно является социальной системой, носящей достаточно точный исторический характер, на который оказывают влияние как географическое положение, так и уровень развития экономики, культуры и т.д., национальная индивидуальность и

менталитет его членов. Вместе с тем, и гражданское общество, и государство являются подсистемами непростой общесоциальной системы - социума, где гражданское общество - управляемая, а государство - управляющая система. В данных условиях нереализованность потенциала взаимодействия между государством и обществом порождает проблемы не только для граждан, но и для самой власти. Во многом именно с этим связаны следующие проблемы: низкая степень доверия общества к институтам государства; трудности в реализации необходимых социальноэкономических преобразований и их повышенная проблематичность; низкая продуктивность государственного регулирования; низкое качество и недостаточная достигаемость публичных услуг.

Гражданское общество не является бесформенной структурой, ведь ему присущи определенные процессы, которые обусловлены его качеством, а также природой. Развитая система общественных объединений, которые существуют свободно от государства, а также способны оказывать определенное влияние на государственные институты, защищая граждан от бесконтрольного вмешательства государства в общественную жизнь, является неотъемлемым элементом гражданского общества. С помощью Общественных объединений люди могут коллективно решать общие проблемы, удовлетворять и защищать свои потребности и интересы в сфере политики, экономики, культуры, во всех областях общественной жизни. Не что иное, как способность гражданского общества самоорганизоваться и саморегулироваться, основывается на необходимости некоторых людей объединяться для защиты своих законных интересов, является результатом появления его институтов, основной целью которых является решение, как проблем саморазвития общества, так и образование внешних коммуникативных связей и в том числе с государством. Воспитание гражданского общества тесно связано с созданием его институтов, направленных на выполнение социальных задач и осуществляющих различные функции, которые непременно нужны

гражданскому обществу на всевозможных этапах его развития. Весь этот процесс является объективно обусловленным и является следствием воздействия различных факторов, как продуцируемым самим обществом, так и являющихся следствием действий государства. Для соединения создающихся институтов гражданского общества, на данном этапе, необходимы определенные механизмы, которые послужат своеобразными противовесами, посредниками и связующими их звеньями.

Идея учреждения Общественной палаты РФ является серьезным шагом к становлению гражданского общества в России. В течение последних десяти лет сотрудничество власти и общества последовательно развивается, находясь в поиске и исследовании адекватных и эффективных форм. Принятие закона об Общественной палате Российской Федерации актуально расширило одну из важнейших функций гражданского общества по отношению к государству – функцию общественного контроля и общественной экспертизы.

В настоящее время институт Общественной палаты РФ является весьма значимым демократическим инструментом выполняющим множество функций, необходимых для развития гражданского общества в нашей стране, служа крупной информационной площадкой, имеющей наибольшую вероятность среди многих других институтов обратить внимание государственной власти на наиболее значимые проблемы общества.

Россия должна найти и определить для себя свой собственный путь развития гражданского общества, который будет основан на накопленном именно ею опыте и знаниях. Возможно, такой способ формирования институтов, каким была создана Общественная палата РФ, является наиболее подходящим для нашего государства, узнать. Становление гражданского общества в нашей стране находится на начальном этапе и точно сказать, окажется ли, в будущем Общественная палата

встроена в систему органов государственной власти или действительно станет эффективным институтом гражданского общества нельзя.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 6-ФКЗ, от 30. 12. 2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате

Российской Федерации» // Российская газета – Федеральный выпуск №3739 (0). – 2005.

3. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 28.07.2014. – № 30 (Часть I).

4. Приказ Минтранса РФ от 26 апреля 2007 г. № 54 «Об образовании Общественного совета Министерства транспорта Российской Федерации» [электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6231178/> (дата обращения 12.01.2018).

5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. – 23 с.

6. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2006 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2006. – 25 с.

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

7. Абдулаев, М.И. Теория государства и права: учебник / М.И. Абдулаев. – М.: НОРМА, 2004. – 346 с.

8. Абросимова, Е.А., Гриб, В.В., Дейнеко, А.Г. Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научнопрактический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / под общ. ред.

Федотова, М.А. / Е.А. Абросимова. – М., 2017. – 189 с.

9. Алексеев, С.С. Теория государства и права: учебник / С.С. Алексеев. – М.: НОРМА, 2005. – 248 с.

10. Понятие и признаки гражданского общества. Проблемы государства, права и экономики в условиях глобализации: Материалы II - Всероссийской научной конференции студентов филиала СПбГИЭУ / под ред. Алибекова, Ш.И. – 2013. – 214 с.
11. Безруков, А.В. Конституционное право России: учебник / А.В. Безруков. – М.: Юстицинформ, 2017. – 255 с.
12. Белясов, С.Н. Экспертная деятельность общественной палаты как правозащитный механизм на стадии законодательного процесса / С.Н. Белясов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2016. – 178 с.
13. Богородский, А.А. Общественная экспертиза в законодательном процессе / А.А. Богородский // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 21. Пенза, 2006. – 213 с.
14. Буренко, В.И. Политология для бакалавров: учебник / В.И. Буренко. – М.: КноРус, 2017. – 414 с.
15. Гдалевич, И.А., Институты гражданского общества в механизме ограничения властного произвола / И.А. Гдалевич // Философия и Право, 2014. – 365 с.
16. Гончаров, В.В. Участие граждан России в управлении государственными делами как принцип формирования и функционирования исполнительной власти // Юрист-правовед. – 2007. – №4. – 73 с.
17. Гуринович, А.Г., Комаров, С.А. Общественная палата Российской Федерации и экспертиза законопроектов / А.Г. Гуринович, С.А. Комаров // Представительная власть - XXI век, 2005. № 3. – 75 с.
18. Денисова, Л.Л. Гражданское общество и политическая культура современной России: теоретические подходы / Л.Л. Денисова // Вестник Полесского

государственного университета. Серия общественных и гуманитарных наук. – 2017. – 144 с.

19. Евсиков, К.С. Проблемы и перспективы развития института общественного контроля в РФ / К.С. Евсиков // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2017. – № 34. – 69 с.

20. Иванов, О.Б. Институт общественного контроля в политической системе современной России / О.Б. Иванов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2017. – т. 4. – 269 с.

21. Кабышев, С.В., Векшин, А.А. Общественная палата: её роль и место в российской политике / С.В. Кабышев, А.А. Векшин // Формула права. – 2005. – №1 (4). – 133 с.

22. Кальной, И. И. Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. проф. Кальной, И. И., доц. Лопушанский, И. Н. / И.И. Кальной. — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2017. — 492 с.

23. Канунников, А.А. Особенности становления гражданского общества в России / А.А. Канунников // Политобразование: сетевой журнал. - 2016.

24. Капто, А.С. Международный аспект нравственных проблем современной России / А.С. Капто // Мир и политика. – 2008. – №9 (24). – 87 с.

25. Коновалов, В.А. Гражданское общество. Становление и развитие / В.А. Коновалова // Известия Оренбургского государственного университета. – 2007. – №7. – 146 с.

26. Лысенко, В.В. Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений / В.В. Лысенко. – М.: Проспект, 2016. – 313 с.

27. Малько, А.В. Правотворческая политика в современной России. Курс лекций / А.В. Малько. – 2-е издание. М.: Проспект, 2016. – 608 с.
28. Михеева, Т.Н. Законодательное совершенствование общественного контроля / Т.Н. Михеева // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2017. – № 12. – 178 с.
29. Правовые основы формирования гражданского общества в современной России. Сборник научных трудов по материалам всероссийского научно - практического круглого стола/ Под общ.ред. Малько, А. В. и Струсь, К.А. – Пятигорск-Саратов-Москва: РИА КМВ, 2010. – 226 с.
30. Перевалов, В.Д. Теория государства и права / В.Д. Перевалов. – М.: НОРМА, 2016. – 452 с.
31. Петров, Н.К. Общественная палата: для власти или для общества? / Н.К. Петров // ProetContra. – 2006. – № 1. – 68 с.
32. Политологический словарь, авторы составители: Погорельый, Д.Е., Филиппов, К.В., Фесенко, В.Ю. – Ростов н/Д: ООО «Наука-Спектр», 2008. – 758 с.
33. Пылин, В.В. Гражданское общество и государство: проблемы и пути развития / В.В. Пылин // Управленческое консультирование. – № 6. - СевероЗападный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург), 2016. – 254 с.
34. Пылин, В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: учебное пособие / В.В. Пылин. – СПб.: Юридический центр пресс, 2003. – 274 с.
35. Робертсон, Г.Б. Политика протеста в «гибридных» режимах: Управление инакомыслием в посткоммунистической России / Г.Б. Робертсон // Реферативный журнал. Серия 5. История. – № 1. – 2013. – 248 с.
36. Романова, Ю.А. Институционализация общественного контроля в РФ / Ю.А. Романова // Развитие общественных наук российскими студентами. – 2017.

– 154 с.

37. Руденко, В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности / В.Н. Руденко // Политическая экспертиза. – 2006. – № 3. – 163 с.

38. Стрекозов, В. Г. Конституционное право : учебник для СПО / В. Г. Стрекозов. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 316 с.

39. Типало, Е.Е. Деятельность Общественной палаты РФ в контексте становления гражданского общества / Е.Е. Типало // журнал «Научная мысль Кавказа». – 2011. – 216 с.

40. Хоценко, В.П. Общественная палата РФ как важнейший институт социального контроля в современной российской системе управления / В.П. Хоценко // Юридический журнал «Управленец». – 2012. – 195 с.

41. Чеботарев, Г.Н. Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. – 2016. – № 105. – 227 с.

42. Шевчук, Д.А. Теория государства и права. Конспект лекций / Д.А. Шевчук. – М.: Эксмо, 2009. – С. 115

43. Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы: сборник научных трудов / ред. колл.: Шиняева, О. В., Гоношилина, И. Г. / О.В. Шиняева, И.Г. Гоношилина. – У.: Ульянов. гос. техн. ун-т. – Ульяновск: УлГТУ, 2012. – 318 с.

44. Россия в многообразии цивилизаций / под ред. Шмелёва, М.: Издательство «Весь Мир», 2011. – 212 с.

45. Шмидт, Д. Какое гражданское общество существует в России? / Д. Шмидт // ProetContra. – 2006. – № 1. – 126 с.

Раздел 3. Электронные ресурсы

46. The Christian Science Monitor [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.csmonitor.com (на англ. яз.) (дата обращения 03.01.2018).

47. DW-WORLD.DE. DEUTSHE WELLE [Электронный ресурс] / Режим доступа: www.dw-world.de (на англ. яз.) (дата обращения 03.01.2018).