

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

Бердникова Елена Валерьевна

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ
ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук
12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Научный консультант
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Г.Н. Комкова

Саратов - 2021

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ГЕНЕЗИС, СОДЕРЖАНИЕ И ЕГО МЕСТО В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	40
1.1. Конституционно-правовое взаимодействие публичной власти и институтов гражданского общества: понятие, содержание и формы.....	40
1.2. Общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.....	67
1.3. Исторические предпосылки и конституционно-правовые условия развития общественного контроля за деятельностью публичной власти в России.....	87
1.4. Конституционная сущность общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.....	119
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФОРМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	159
2.1. Международные стандарты и зарубежный опыт конституционно-правового регулирования общественного контроля за деятельностью публичной власти.....	159
2.2. Современное состояние правовой институционализации общественного контроля за деятельностью публичной власти в Российской Федерации.....	178
2.3. Конституционно-правовое регулирование общественного контроля за деятельностью публичной власти в субъектах РФ.....	206
ГЛАВА 3. СТРУКТУРА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФОРМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	232
3.1. Конституционно-правовой статус институтов гражданского общества как субъектов общественного контроля за деятельностью публичной власти.....	232

3.2. Формирование и деятельность органов публичной власти как объект общественного контроля.....	265
3.3. Цели, методы и результаты общественного контроля в структуре конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.....	276

ГЛАВА 4. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....296

4.1. Формы общественного контроля за формированием и деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации.....	296
--	-----

4.2. Осуществление общественного контроля институтами гражданского общества за формированием и деятельностью органов исполнительной власти в Российской Федерации.....	318
--	-----

4.3. Особенности и пределы реализации общественного контроля за формированием и деятельностью органов судебной власти в Российской Федерации.....	334
---	-----

4.4. Реализация общественного контроля институтами гражданского общества за формированием и деятельностью органов местного самоуправления в Российской Федерации.....	347
---	-----

4.5. Проблемы и перспективы развития общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации.....	362
---	-----

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....379

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ.....389

Приложение № 1. Модельный закон «Об общих принципах и порядке организации и осуществления общественного контроля в субъекте Российской Федерации».....	449
--	-----

Приложение № 2. Типовое положение о порядке формирования и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований.....	465
---	-----

Приложение № 3. Методика оценки и критерии эффективности деятельности общественных советов в субъектах РФ.....	475
--	-----

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Гражданское общество представляет собой квинтэссенцию развития человеческой цивилизации, способную обеспечить полноценное формирование и функционирование демократического правового государства, свободного от злоупотреблений властью, коррупционных практик, замкнутости системы публичного управления, а также социально-политических конфликтов. Устойчивое развитие России, благополучие ее граждан во многом зависят от степени вовлеченности институтов гражданского общества в конструирование политики публичного управления. Без ориентации на общественные интересы невозможно полноценное конституционно-правовое регулирование социальных отношений и процессов.

Исторически сложилось, что становление и развитие гражданского общества в России имели достаточно болезненный и затяжной характер, чему способствовали и низкий уровень гражданской активности, и устойчивое сопротивление самого государства к внешнему проявлению общественных интересов. В процессе становления демократической политико-правовой системы в Российской Федерации произошла кардинальная переоценка роли гражданских институтов со стороны власти, направленная на стимулирование их всестороннего развития и выстраивание конструктивного диалога с представителями неправительственных организаций. Современное развитие гражданского общества в России перманентно детерминирует появление новых форм участия населения в управлении делами государства. Возрастающая роль общественности в системе властеотношений определяет конституционализацию процессов, связанных с взаимодействием органов публичной власти и граждан.

Конституция Российской Федерации создала нормативно-ценностную основу формирования в нашем государстве демократического публично-правового пространства, свободного и открытого для прямого диалога власти

и общества. Провозглашенный в части 1 статьи 3 Основного закона РФ конституционный принцип народного суверенитета, определивший единственным источником власти в России ее многонациональный народ, конституировал гражданское общество и явился важнейшей предпосылкой развития активного взаимодействия его институтов с органами публичной власти. Поправки, внесенные в Конституцию РФ путем проведения общероссийского голосования в 2020 году, несомненно, усилили конституционную роль гражданского общества, не только введя в конституционный текст само понятие, но и определив базовые формы его взаимодействия с высшим органом исполнительной власти Российской Федерации. Конституционной новеллизации подверглась и категория публичной власти, которая была раскрыта с точки зрения единой системы функционирования государственных органов и органов местного самоуправления. Вместе с тем, несмотря на обретение дефинициями гражданского общества и публичной власти текстуального конституционного закрепления, на сегодняшний день все же остается актуальной проблема их дальнейшего развития, предполагающего уточнение в конституционном тексте их понятийного содержания и иных аспектов, усиливающих их юридическую связь друг с другом в системе конституционных правоотношений.

Конституционная плоскость взаимодействия публичной власти и гражданского общества определила траекторию решения практических задач, связанных с усилением роли последнего в публично-правовых процессах и его влияния на положение дел в стране. Вовлечение общественности в публичное управление стало одним из стратегических направлений внутренней государственной политики, что в первую очередь выразилось в регламентации разнообразных форм конституционно-правового взаимодействия публичной власти и гражданского общества. Учет общественного мнения в процессе принятия управленческих решений

представляется естественным и неотъемлемым условием легитимации власти, существование которой в условиях примата конституционно провозглашенных демократических ценностей вне доверия и поддержки со стороны населения практически не возможно.

На сегодняшний день одним из приоритетных направлений реализации конституционного принципа народовластия в России представляется развитие общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, который расширяет пределы участия населения в процессе принятия управленческих решений, позволяет более детально учитывать потребности и интересы граждан и их объединений.

Подотчетность и подконтрольность органов публичной власти выступают важнейшим критерием функционирования демократического правового государства. Закрытость системы публичного управления не позволяет обществу в целом оценить, насколько результаты деятельности власти соответствуют ожиданиям народа, делегировавшего органам власти функции по управлению социальными процессами. Негативными последствиями отсутствия прозрачности и транспарентности процедур принятия публичных решений являются делегитимация всей системы государственного управления и общественные протесты, которые дестабилизируют основы конституционного строя.

Наличие в государстве нормативно урегулированной и полноценно функционирующей системы общественного контроля, включающей многообразие субъектов и форм общественной контрольной деятельности, является важным показателем соблюдения основополагающих конституционных принципов, определяющих примат прав и свобод человека и гражданина и ведущую роль народа как единственного источника власти.

В июле 2014 года Государственной Думой Федерального Собрания был принят один из самых ожидаемых и одновременно значимых для развития и

институционализации российского гражданского общества законов, а именно федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹, закрепивший основные цели, задачи, принципы, систему и формы общественного контроля. Законодательное отражение данного института в правовой системе нашего государства свидетельствует о его безусловной важности для реализации политики в сфере взаимодействия публичной власти и гражданского общества. Тематика общественного контроля постоянно актуализируется выступлениями первых лиц государства, в частности, Президент РФ В.В. Путин на форуме активных граждан «Сообщество» с участием представителей неправительственных организаций отметил следующее: «Граждане должны иметь широкие возможности для того, чтобы контролировать работу органов власти, влиять на повышение её качества, эффективность этой работы. Через различные механизмы, включая территориальное общественное самоуправление, добиваться учёта своих интересов»². Глава государства в своих выступлениях неоднократно подчеркивал важность усиления общественного контроля для борьбы с коррупцией, а также указывал на необходимость расширения участия граждан и институтов гражданского общества в реализации государственной политики в области противодействия коррупции³.

Несмотря на очевидную актуальность развития общественного контроля в России на сегодняшний день четко визуализируются проблемы, лежащие в трех плоскостях: доктринальное описание данной категории, подход законодателя к его нормативному закреплению и практическая реализация правовых установлений в сфере общественного контроля.

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213; 2018. – № 53 (Часть I). – Ст. 8424.

² Выступление Президента РФ В.В. Путина на форуме активных граждан «Сообщество» 03.11.2017 // Официальный сайт Президента РФ – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55994> (дата обращения: 04.11.2020).

³ URL: <https://ria.ru/20210816/korrupsiya-1746005109.html> (дата обращения: 02.09.2021).

Многообразие сформировавшихся в юридической доктрине точек зрения по вопросам теоретического анализа сущности и содержания общественного контроля, к сожалению, не содержит четкого и детального описания его организационно-институциональной конструкции. Отсутствие ясного понимания структурных элементов указанной деятельности и смешение понятий субъекта и объекта общественного контроля препятствует его научной концептуализации.

Сопоставление нормативной основы и реально существующих общественных отношений в сфере общественного контроля позволяют говорить о несовпадении доктринального и правотворческого подходов к содержанию данного института, что выражается в весьма ограниченном с правовой точки зрения регулятивном механизме указанных отношений. Вышесказанное детерминирует необходимость выделения проблемных аспектов правовой регламентации данной деятельности и устранения нормативных дефектов для эффективной практической реализации общественного контроля в процессе взаимодействия гражданского общества и государства.

Дискуссионность большинства аспектов, связанных с содержанием и сущностью общественного контроля, подходом законодателя к правовому закреплению и практические проблемы его реализации, стимулируют научный поиск оптимальной методологической модели исследования данного феномена.

В настоящее время особое значение приобретает изучение тенденций институционального воплощения общественного контроля, предполагающее формулирование ответов на вопросы, находящиеся в плоскости взаимодействия государства и гражданского общества на современном этапе развития Российской Федерации, например, каковы результаты и перспективы практической реализации общественного контроля в условиях устойчивого политического курса, направленного на централизацию

публичной власти. В данном контексте нельзя не упомянуть об опасности возникновения правового популизма идей демократии и народовластия, их искусственного нормативного декорирования, препятствующего реализации конституционного принципа народного суверенитета, как это было сравнительно недавно, в так называемом, советском периоде существования России. Вопросы исторической институциональной преемственности на современном этапе развития общественных отношений как никогда актуальны, однако в случае с общественным контролем представляется особо важным не допустить ошибок недавнего прошлого.

Уход от существования общественного контроля в форме идеи к его реальной имплементации в правовую и политическую системы в равной степени зависит как от активной позиции гражданского общества, так и от эффективной управленческой политики государства. Это особенно актуально в сегодняшних публично-правовых условиях, когда внешнеполитические и социально-экономические противоречия современной государственной политики России способствуют нарастанию кризиса легитимности власти. В сложившейся ситуации острота конфликтогенности должна компенсироваться не задействованием императивно-репрессивного механизма государства, а усилением общественного фактора в системе конституционных властеотношений.

Вышесказанное в полной мере актуализирует рассмотрение вопросов, связанных с теоретическим обоснованием концепции общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, а также изучением специфики нормотворчества и применения в указанной сфере.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке концепции общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и гражданского общества, детерминирующей изучение конституционно-правовой природы

общественного контроля в России, определение особенностей его конституционно-правового регулирования, раскрытие механизма реализации общественного контроля институтами гражданского общества в отношении формирования и деятельности органов публичной власти, а также формулировании положений теоретического характера и практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества в процессе осуществления общественного контроля.

Достижению заявленной цели исследования способствовали постановка и решение следующих **задач**, отразивших логическую последовательность структуры научной работы:

- исследовать понятие, содержание и формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества;

- определить исторические предпосылки и публично-правовые условия генезиса и развития общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества в России;

- осуществить комплексный теоретико-правовой анализ содержания категории «общественный контроль» с точки зрения формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества;

- выявить конституционную сущность общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества;

- исследовать международные стандарты и зарубежный опыт конституционно-правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти;

- определить основные направления и особенности правовой институционализации общественного контроля как формы взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации;

- выявить специфику конституционно-правового регулирования общественного контроля за деятельностью публичной власти в субъектах РФ и на уровне местного самоуправления;

- определить конституционно-правовой статус институтов гражданского общества как субъектов общественного контроля за формированием и деятельностью публичной власти;

- исследовать объект общественного контроля, включающий формирование и деятельность органов публичной власти;

- определить значение и раскрыть цели, методы и результаты в структуре общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества;

- исследовать специфику осуществления общественного контроля в сфере формирования и функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации;

- осуществить анализ форм реализации общественного контроля в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации;

- выявить основные направления реализации общественного контроля в сфере формирования и функционирования органов судебной власти в Российской Федерации;

- рассмотреть специфические особенности реализации общественного контроля институтами гражданского общества в отношении формирования и функционирования органов местного самоуправления;

- выделить основные проблемы доктринального понимания общественного контроля и пробелы конституционно-правового регулирования данного института, а также выработать конкретные авторские выводы и предложения по совершенствованию нормативного содержания и реализации общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, повышению эффективности процессов правовой институционализации общественного контроля на всех уровнях организации публичной власти в Российской Федерации.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества при осуществлении общественного контроля в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают: конституционно-правовые нормы, направленные на регулирование осуществления общественного контроля в сфере взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества; практика реализации конституционно-правовых норм, регулирующих осуществление общественного контроля; содержание доктрины, раскрывающей конституционно-правовую природу общественного контроля.

Степень научной разработанности проблемы.

Изучение отечественного опыта развития институтов гражданского общества и вопросов народного представительства получило начало в трудах таких российских дореволюционных ученых и известных политических деятелей, как В.Я. Глинка, Б.А. Кистяковский, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский, П.Н. Милюков и др.

Вместе с тем, понимание и комплексная оценка сущности и содержания общественного контроля впервые нашли свое отражение в трудах советских ученых, которые обосновывали важность народного

контроля для эффективного управления социалистическим государством. Важнейшим родоначальником концепции народного контроля стал В.И. Ленин, в работах которого неоднократно подчеркивалось, что рабочий контроль является непременным условием диктатуры пролетариата⁴. Общественные отношения, связанные с осуществлением народного контроля в СССР, стали предметом научных трудов по истории, философии, социологии, политологии, общей теории государства и права, отраслевым юридическим наукам.

Теоретические основы общественного контроля получили свое развитие в работах советских ученых, таких как: Н.А. Беляев, М.В. Бербасов, З.С. Брохин, И.С. Дрейслер, Б.М. Макаров, В.В. Мальков, В.И. Мухачев, А.И. Рогожин, С.П. Титов, В.И. Туровцев, Е.В. Шорина и др.

Развитию доктрины гражданского общества, концептуальному обоснованию его содержания, функций и особенностей взаимодействия с органами публичной власти в современной России способствовали труды А.С. Автономова, Н.А. Бобровой, Л.Ю. Грудцыной, В.В. Лысенко, Н.И. Матузова, Ю.А. Тихомирова, А.А. Уварова, О.И. Цыбулевской и др.

В настоящее время особый вклад в изучение проблем развития демократии, народовластия, участия граждан в управлении делами государства, защиты прав граждан внесли такие видные отечественные ученые-конституционалисты, как С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, И.В. Выдрин, С.С. Зенин, В.Т. Кабышев, Е.В. Коврякова, В.В. Комарова, Г.Н. Комкова, М.А. Липчанская, Т.В. Милушева, С.В. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Л.А. Нудненко, М.С. Саликов, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин и др.

Детальную научную разработку институционального механизма общественного контроля в русле юридической науки осуществили В.В. Гриб, С.М. Зубарев, Т.Н. Михеева, О.А. Околеснова, М.А. Очеретина, Г.Н. Чеботарев и др. В их трудах получили детализацию такие важные элементы

⁴ Ленин В.И. Полное собрание сочинений в 55 томах [Текст] / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. - 5-е изд. - Москва : Госполитиздат, 1958-1965.

доктрины общественного контроля, как конституционно-правовой статус субъектов общественного контроля, объекты и формы осуществления общественного контроля, особенности реализации общественного контроля в сфере деятельности публичной власти, в том числе на уровне местного самоуправления.

Отдельные аспекты общественного контроля рассматривались в диссертационных исследованиях по юридическим наукам: А.И. Авдеевой, Е.А. Огневой, О.А. Околёсновой, А.С. Полещука, Ю.В. Соболевой, И.М. Япрынцева⁵ и др. Их работы обращают на себя внимание в части раскрытия вопросов, связанных с институционализацией общественного контроля в российской правовой системе, определением его основополагающих функций и механизма реализации, раскрытием правового статуса субъектов общественного контроля.

Признавая высокую степень значимости накопленного теоретического опыта и, отмечая огромный вклад ученых в исследование отдельных аспектов проблематики, положенных в основу диссертации, следует все же отметить необходимость дальнейшего анализа общественного контроля с позиций конституционной доктрины. Активное формирование конституционно-правовой основы общественного контроля, определяющей деятельность органов публичной власти как приоритетное направление

⁵ Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.14 / Соболева Юлия Викторовна; [Место защиты: Сарат. гос. юрид. акад.]. - Саратов, 2018. - 434 с.; Япрынцев И.М. Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Япрынцев Иван Михайлович; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. - Москва, 2018. - 224 с.; Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Огнева Елена Александровна; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. - Москва, 2015. - 232 с.; Полещук А.С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Полещук Алексей Сергеевич; [Место защиты: Моск. ун-т МВД РФ]. - Москва, 2012. - 245 с.; Околёснова О.А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.13 / Околёснова Ольга Алексеевна; [Место защиты: Нац. исслед. ун-т "Высш. шк. экономики"]. - Москва, 2014. - 236 с.; Авдеева А.И. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Авдеева Арина Игоревна; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. - Москва, 2017. - 241 с.

реализации данного института, а также общественный запрос на его институционализацию детерминируют актуальность и значимость систематизации научного анализа в названной сфере.

Развитие гражданского общества, его контроль за принятием государственных решений часто упоминается не только в публичных выступлениях первых лиц государства, но и является одним из важнейших концептов стратегического развития Российского государства, что подтверждается содержанием базовых политико-правовых документов, определяющих основу развития различных направлений общественных отношений.

Актуальность заявленного исследования усиливается отсутствием комплексных научных исследований, посвященных правовой институционализации общественного контроля на всех уровнях публичной власти, что детерминирует потребность в теоретическом и эмпирическом изучении механизма участия гражданского общества в контроле за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, определении основных закономерностей его развития, а также научного прогнозирования состояния общественных институций в будущем в целях их совершенствования и повышения эффективности функционирования.

Таким образом, недостаточный уровень доктринального обоснования рассматриваемой проблематики, ее очевидная эмпирическая значимость, научная новизна и объективная потребность в повышении эффективности конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества в процессе осуществления общественного контроля определили выбор темы, содержание объекта и предмета исследования, а также цель и задачи диссертации.

Данная работа представляет собой первое исследование, посвященное комплексному анализу специфики осуществления общественного контроля

как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.

Методологическую основу диссертационной работы составили апробированные общенаучные и специальные методы познания. В научном исследовании применялись положения диалектической философии, парадигмы взаимосвязи и взаимообусловленности социальных явлений.

Комплексный анализ места и роли общественного контроля в структуре правовой действительности способствовал рассмотрению данного феномена в динамике его развития и современного состояния. Значительную часть исследовательского инструментария составили методы формальной логики, включающие анализ объекта исследования и синтез его основных компонентов, индукцию и дедукцию, сравнение и аналогию, описание и классификацию, что способствовало более целостному познанию общественного контроля и его места в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества, выявлению его природы, сущности и содержания, проблем его нормативного обеспечения и непосредственного осуществления, а также позволило сформулировать конкретные предложения по их устранению.

В структуре исследовательской методологии, позволившей детализировать представления об общественном контроле как форме конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов, важное место заняли такие специальные приемы и способы познания, как ретроспективно-исторический, системно-функциональный, компаративистский, формально-юридический, социологический и статистический, метод моделирования и иные методы. Использование перечисленных методов позволило исследовать общественный контроль во взаимосвязях и взаимозависимостях, определить основные тенденции и перспективы его развития, осуществить необходимые обобщения и выводы.

Научное осмысление правовой природы и функционирования системы общественного контроля в России предопределило проведение анализа исторических предпосылок зарождения и развития контрольного потенциала негосударственного некоммерческого сектора, позволило выявить общие закономерности и традиции, которые напрямую определили современное состояние исследуемой проблемы.

Применение системного анализа в процессе исследования общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества позволило, во-первых, определить соотношение категорий «конституционно-правовое взаимодействие» и «конституционное правоотношение», во-вторых, осуществить комплексное рассмотрение структуры общественного контроля, состоящей из элементов, включающих субъекты и объект общественной контрольной деятельности, и многомерных юридических связей, возникающих между ними. Данный метод позволил детальным образом рассмотреть субъекты и объект общественного контроля, определить цели, методы, результаты общественного контроля, проанализировать его формы и порядок их осуществления на всех уровнях организации публичной власти в Российской Федерации.

Важное место в структуре методологического инструментария диссертации занял синергетический подход, обеспечивший сочетание способов и стратегий исследования общественного контроля, используемых социально-гуманитарными науками, что позволило максимально всесторонне оценить ресурсный потенциал указанного института. Институционализация общественного контроля в совокупности с актуальными проблемами его эффективной реализации в политическом пространстве, детерминировала сочетание исследовательского инструментария, используемого как политической, так и юридической науками. В этой связи представилось актуальным и своевременным раскрытие основных проблем, связанных с

регулированием общественного контроля, определением его места в политической системе России, и одновременно нахождение правовых путей совершенствования его функционирования.

Сочетание названных подходов позволило всесторонне исследовать затрагиваемые в диссертации вопросы, а также сформулировать выводы и предложения практического характера.

Применение в ходе научного исследования метода правового моделирования позволило обосновать необходимость выработки документов информационно-методического характера, направленных на совершенствование процессов институционализации общественного контроля в субъектах РФ.

Теоретическая основа диссертационного исследования.

Теоретическую основу исследования составили труды Т.Т. Алиева, О.Ю. Бакаевой, М.Л. Баранова, В.П. Беляева, О.С. Иоффе, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, Т.В. Милушевой, В.С. Нерсесянца, В.Н. Протасова, Ю.Н. Старилова, О.М. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, Р.О. Халфиной, О.И. Цыбулевской и других ученых. Работы перечисленных авторов позволили осуществить доктринальную детерминацию правовой сущности общественного контроля посредством определения его места и роли в системе правоотношений, исследования основных элементов контрольного механизма общества, выявления значения и выполняемых функций в структуре гражданского общества, раскрытия содержания взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.

Исследовательская стратегия общественного контроля, основанная на констатации его конституционно-правовой природы, определила использование научных трудов ведущих представителей современной науки конституционного права: С.А. Авакьяна, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, И.В. Выдрина, Г.А. Гаджиева, В.В.

Гриба, Л.Ю. Грудцыной, Т.В. Заметиной, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, Е.В. Ковряковой, Е.И. Козловой, Е.В. Колесникова, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, М.А. Липчанской, А.Ф. Малого, Т.Н. Михеевой, С.В. Нарутто, С.Э. Несмеяновой, Л.А. Нудненко, Т.М. Пряхиной, О.В. Романовской, М.С. Саликова, Б.А. Страшуна, Л.А. Тхабисимовой, Т.Я. Хабриевой, В.С. Хижняк, В.А. Черепанова, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Поливариантность общественных отношений, связанных с осуществлением общественного контроля, обусловила обращение исследовательского внимания к научным трудам по истории, философии, социологии, политологии, основам государственного управления, общей теории государства и права, конституционного, административного, уголовного и иных отраслей права, посвященным проблемам сущности и содержания общественного контроля, видам и формам его осуществления.

Нормативно-правовую основу диссертации составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные акты, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты, акты конституционного значения, принятые до 1917 года, конституции и иные нормативные акты СССР и РСФСР, конституции и нормативные правовые акты зарубежных стран.

В качестве **эмпирического материала** в исследовании анализировались решения Европейского Суда по правам человека, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, иных судебных органов. Всестороннему анализу подверглись послания Президента РФ Федеральному Собранию, доклады Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ, а также электронная информация, размещенная на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления, институтов

гражданского общества, включая общественные объединения. Эмпирическому анализу современного состояния системы общественного контроля и перспектив ее развития способствовало изучение структуры и содержания электронных цифровых платформ, создаваемых для реализации гражданских инициатив, общественного обсуждения и общественной экспертизы решений органов власти.

Научная новизна работы заключается в том, что на сегодняшний день отсутствует комплексное конституционно-правовое исследование общественного контроля в сфере формирования и функционирования органов публичной власти в Российской Федерации. Кроме того в научной литературе не представлен в достаточной степени содержательный подход к рассмотрению общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества. Указанные обстоятельства привели к обоснованию необходимости введения в конституционную доктрину понятий «конституционно-правовое взаимодействие», «конституционно-правовая деятельность», а также было проведено их категориальное соотношение.

Релятивизация конституционно-правовых начал, лежащих в основе теоретической конструкции общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, обеспечила решение задачи по выявлению конституционной сущности общественного контроля, а также помогла обозначить важнейшие направления совершенствования конституционного законодательства.

Авторская концепция рассмотрения общественного контроля через призму его сущностных и содержательных компонентов позволила вывести определение общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.

Научная структуризация компонентов общественного контроля помогла смоделировать его систему и рассмотреть правовые характеристики его основополагающих элементов в их взаимосвязи. Данный подход еще не использовался при исследовании отношений, связанных с общественным контролем. Автором посредством теоретико-правового формулирования раскрыты понятия субъекта, объекта, целей, методов, результатов общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.

Фрагментарность и откровенная недостаточность имеющихся научных знаний предопределила необходимость теоретической разработки и обоснования направлений правовой институционализации общественного контроля на основе комплексного авторского подхода к анализу и оценке качества нормативно-правового регулирования общественного контроля на федеральном уровне, в субъектах РФ и на уровне местного самоуправления. Большинство современных российских авторов, осуществляющих изыскания в сфере общественного контроля, уделяют свое внимание федеральному уровню его реализации, обходя стороной вопросы институционализации в регионах и муниципальных образованиях. Вместе с тем, на сегодняшний день, как в субъектах РФ, так и на местном уровне, проблемы развития взаимодействия институтов гражданского общества и публичной власти, правового регулирования общественного контроля имеют крайне высокую степень интенсификации, нуждаются в дополнительном осмыслении и выработке эмпирического инструментария для их своевременного решения.

Всестороннее исследование конституционно-правовых основ организации и осуществления общественного контроля выразилось в критическом анализе и описании существующей модели нормативного регулирования отношений, связанных с участием граждан и их объединений в управлении делами государства посредством контрольного механизма за деятельностью органов публичной власти в Российской Федерации.

Выделение системных пробелов и лакун законодательной регламентации данного института позволили выработать конкретные авторские выводы и предложения по повышению эффективности процессов правовой институционализации общественного контроля.

В работе представлены авторские концепции модельного закона «Об общих принципах и порядке организации и осуществления общественного контроля в субъекте Российской Федерации», типового положения о порядке формирования и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований, методики оценки и критериев эффективности деятельности общественных советов в субъектах РФ.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения**, отражающие авторскую концепцию общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества:

1) Конституционно-правовое взаимодействие публичной власти и институтов гражданского общества, с точки зрения конституционно-правовой деятельности, представляет собой нормативно урегулированное целенаправленное воздействие и взаимовлияние публичной власти и гражданского общества, осуществляемое для достижения результатов, обусловленных интересами и потребностями данных субъектов.

Содержание конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества составляют информационный и нормативно-ценностный обмены, образующиеся в процессе их взаимовлияния и воздействия друг на друга.

Информационный обмен характеризуется потребностями как институтов гражданского общества, так и органов власти в получении значимой для них информации. Так, для гражданского общества особый интерес представляет информация о целях и содержании принимаемых политических решений. Публичной власти в демократическом государстве

для решения управленческих задач, повышения эффективности правовой политики необходимо знание общественных потребностей, настроений и проблем.

Нормативно-ценностный обмен определяется ожиданиями власти и гражданского общества, корреспондируемыми друг другу. Любое правовое государство в своих действиях опирается на поддержку общества и общественное мнение, оно не может функционировать в отсутствии реального доверия граждан, ему необходима постоянная легитимация принимаемых управленческих решений. Гражданское общество также нуждается в поддержке государства, которая имеет не только правовое или финансовое выражение, но и ценностную ориентацию на общественное мнение, составляющее основу принимаемых политических решений.

2) Общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества представляет собой урегулированную конституционно-правовыми нормами деятельность институтов гражданского общества, реализуемую в отношении органов публичной власти в целях обеспечения и защиты общественных интересов, основных прав и свобод человека и гражданина, соблюдения принципов открытости, законности и верховенства права при решении актуальных задач публичного управления.

3) Конституционная сущность общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества заключается в обусловленности его существования нормами Конституции РФ и конституционной практикой, определяющими его внутреннее содержание и место в правовой системе и составляющими основу его институционального развития.

Общественный контроль базируется на совокупности фундаментальных конституционных принципов, составляющих основы конституционного строя, которые в свою очередь определяют характер

организации публичной власти в государстве и ее взаимодействие с общественными институтами. К ним, главным образом, следует отнести республиканскую форму правления, демократизм, народовластие, политический и идеологический плюрализм, многопартийность.

Общественный контроль обусловлен не только содержанием конституционных норм, определяющих основы конституционного строя, но и непосредственным образом связан с системой основных конституционных прав и свобод человека и гражданина. Отдельные права и свободы, такие как свобода мысли, свобода слова, свобода убеждений, свобода мнений определяют глубинный смысл данного института, его природное и функциональное предназначение, а другие способствуют его практической реализации, неразрывно связаны с механизмом его реализации как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и гражданского общества (право на информацию, право на объединение, право на участие в управлении делами государства, право на участие в отправлении правосудия, право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, право на организацию и проведение публичных мероприятий).

Правовые позиции Конституционного Суда РФ в совокупности с нормами Конституции РФ напрямую отражают и аргументируют конституционно-правовую природу общественного контроля, обусловленную процессами конституциализации общественных отношений, связанных с взаимодействием публичной власти и гражданского общества, а также правовой институционализацией основных форм такого рода отношений.

4) Системные компоненты общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества можно определить следующим образом:

- Элементы системы общественного контроля, которые включают:

- субъекты общественного контроля: подконтрольный субъект - органы публичной власти и контролирующий субъект - институты гражданского общества, наделенные соответствующими правами и обязанностями;

- объект общественного контроля, представляющий собой формирование и деятельность органов публичной власти;

- Связи, образуемые между элементами системы, определяемые целями, методами и результатами контрольной деятельности, способствующие возникновению, изменению и прекращению взаимодействия между подконтрольным и контролирующим субъектами общественного контроля.

5) В процессе изучения целей, методов и результатов общественного контроля выяснилось наличие в федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» целей общественного контроля двух типов: целей, определяемых в соответствии с интересами и потребностями контролирующего субъекта, подпадающих под содержание категории «общее благо», а также целей, обусловленных формулировкой методологических средств, применяемых в отношении подконтрольных субъектов для достижения результатов общественного контроля.

Цели общественного контроля обеспечиваются набором нормативно закрепленных методов, направленных на достижение его результатов. В отличие от государственного контроля, методы которого основаны на убеждении, вмешательстве и принуждении, общественный контроль не обладает инструментарием императивности, не предполагает вмешательства в деятельность подконтрольных органов. Для этого используются внешние связи институтов гражданского общества, опосредованные через взаимодействие с органами публичной власти, уполномоченными осуществлять государственный и муниципальной контроль (надзор). Методы

общественного контроля включают процедуры наблюдения, общественной проверки, анализа и общественной оценки формирования и деятельности органов публичной власти.

Результаты общественного контроля предусматривают две формы своего выражения:

- документарную, когда результатом общественного контроля становится принятие контролирующим субъектом итогового документа, который направляется на рассмотрение в органы публичной власти, в средства массовой информации, а также обнародуется, в том числе, с использованием сети «Интернет»;

- организационно-институциональную, когда результатом проведенных мероприятий по осуществлению общественного контроля становятся индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти, общественная инициатива, обжалование действий органов власти и их должностных лиц.

б) Ретроспективное исследование генезиса общественного контроля и практического воплощения концептуальной парадигмы на современном этапе развития Российской Федерации позволяет определить его как результат институциональной исторической преемственности форм народовластия, сложившихся в советский период функционирования национальной политической системы. Вместе с тем, отличительными чертами общественного контроля в советской России явились: высокая степень идеологического обоснования его существования в структуре социалистической демократии; организационно-институциональная зависимость от органов государственной власти; отсутствие возможности непосредственного осуществления за деятельностью органов государственной власти, реализация только в сфере социально-экономических отношений без вторжения в область политического

управления; использование преимущественно в совокупности с партийно-государственным контролем.

7) Исследование содержания правовых принципов общественного контроля, закрепляемых в федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», позволяет сделать вывод о необходимости расширения перечня общеправовых принципов и юридической корректировки системы отраслевых принципов. Статью 6 федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует дополнить такими общеправовыми принципами, как справедливость, верховенство права, равенство, демократизм, исключив при этом принципы, ведущие к нарушению целостности системы общественного контроля и искажению его результатов, такие как презумпция добросовестности деятельности подконтрольных органов, недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий, а также соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключаящую возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

8) Анализ современного состояния правовой институционализации общественного контроля в Российской Федерации позволяет выделить следующие ее специфические особенности:

- нормативная регламентация общественного контроля в Российской Федерации затрагивает все уровни функционирования публичной власти – федеральный, региональный, местный;
- еще до принятия основополагающего федерального закона, уже действовали нормативные правовые акты, закрепившие правовой статус ведущих контролируемых субъектов, а также отдельные формы общественного контроля;
- федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определил содержание

общественной контрольной деятельности именно в сфере взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, несмотря на наличие в российской правовой системе разнообразных нормативных правовых актов, определяющих его реализацию в иных сферах общественных отношений (трудовых, финансовых, земельных, экологических и т.д.);

- доминирующая роль в процессе институционализации общественного контроля принадлежит государству, что предопределило включение в перечень контролируемых субъектов только той части институтов гражданского общества, которая представлена общественными институтами – неправительственными органами, формируемыми при участии органов публичной власти.

9) Особенности правовой институционализации общественного контроля на уровне субъектов РФ выражаются в следующем:

- только в небольшом количестве конституций (уставов) субъектов РФ закрепляется принцип политической ответственности, подотчетности и подконтрольности органов публичной власти перед населением, напрямую фиксируется общественный контроль в региональной системе публичного управления;

- регионы продемонстрировали опережающий подход к правовому регулированию общественного контроля, который выразился в более раннем по отношению к федеральному закону принятии закона субъекта РФ, закрепившего правовые основы осуществления общественного контроля в отношении органов публичной власти субъекта РФ (Пермский край);

- процесс институционализации общественного контроля проходил по той же логике, что и на федеральном уровне: сначала были созданы и институционализированы субъекты общественного контроля (общественные палаты, общественные советы, ОНК и т.д.), а уже затем были приняты отдельные законы субъектов РФ, закрепляющие данный институт;

- по состоянию на сегодняшний день не все субъекты РФ приняли собственные законодательные акты, определяющие порядок организации и осуществления общественного контроля на региональном уровне;

- широкий перечень полномочий субъектов РФ в сфере регламентации общественного контроля, отведенный им федеральным законом, обеспечил разнообразие законодательных подходов к правовому регулированию данного института;

- законодательство субъектов РФ закрепляет более широкий по сравнению с федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» перечень форм общественного контроля.

10) В целях повышения эффективности процесса институционализации общественного контроля на уровне субъектов РФ, усиления его общественно-политической роли, устранения пробельности регионального законодательного подхода к сущности и содержанию указанной деятельности и его нормативной ориентации, а также предотвращения коллизий законодательства субъектов РФ с федеральным законодательством предлагается:

- закрепить общественный контроль в конституциях (уставах) субъектов РФ в качестве основополагающей формы взаимодействия власти и общества в регионе. Это обеспечит его незыблемое положение в правовой системе субъекта РФ, создаст дополнительные гарантии функционирования институтов гражданского общества, а также стимулирует гражданскую активность на уровне региона.

- разработать модельный закон об общественном контроле в субъектах Российской Федерации, в котором будут четко отражены основные аспекты, связанные с уточнением правового статуса субъектов общественного контроля, порядком организации и осуществления форм общественного контроля и иные вопросы, отнесенные федеральным

законодателем к компетенции субъектов РФ в сфере правовой регламентации регионального общественного контроля.

11) Существующая на сегодняшний день концепция муниципальной демократии в Российской Федерации нуждается в переосмыслении и кардинальном реформировании. Если до недавнего времени местное самоуправление рассматривалось с точки зрения института гражданского общества и одновременно института публичной власти, то с внесением в Конституцию РФ изменений в 2020 году, учредивших единую систему публичной власти, оно утратило свою общественную природу. Данное обстоятельство детерминирует необходимость расширения контрольных функций институтов гражданского общества, реализуемых в отношении органов местного самоуправления.

В целях укрепления единства системы общественного контроля и усиления его роли на уровне муниципальной власти следует дополнить статью 77 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентирующую контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, нормами о возможности осуществления общественного контроля в отношении указанных органов и лиц в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

12) Проблема определения объекта общественного контроля детерминирована различными методологическими подходами, как в юридической доктрине, так и в нормативном регулировании, которые рассматривают общественный контроль с точки зрения института публичного управления, в котором юридические связи возникают между субъектами – институтами гражданского общества и объектами – органами публичной власти. С точки зрения системного подхода, более точно раскрывающего содержание общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия, является верным определять его

объект как формирование и деятельность органов публичной власти, а также деятельность их должностных лиц.

13) Анализ механизма реализации общественного контроля за выборами депутатов представительных органов позволяет прийти к выводу о необходимости усиления его нормативно-правовой регламентации в российском избирательном законодательстве посредством закрепления в федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» норм об общественном контроле при определении института наблюдателей как основной формы его осуществления.

14) Общественный контроль в сфере формирования и деятельности органов исполнительной власти реализуется с помощью разнообразных форм и контролируемых субъектов. Спецификой его осуществления является участие не только законодательно закрепленных субъектов общественного контроля, но и граждан и их объединений в данном процессе.

Кроме того, деятельность органов исполнительной власти определяет необходимость и демонстрирует использование более широкого перечня форм общественного контроля, включающего, в частности, оценку эффективности деятельности как самих органов власти, так и их должностных лиц.

В процессе исследования функционирования системы исполнительной власти в России было выявлено наличие особых форм контроля, реализуемых в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, основанных на общественно-государственной природе такого контроля (оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия).

15) Общественный контроль в судебной системе обеспечивается следующими направлениями его реализации:

а) внешний общественный контроль, осуществляемый гражданами или институтами гражданского общества, деятельность которых прямым образом не сопряжена с функционированием судебной системы (например, контроль Общественной Палаты РФ, общественных палат субъектов РФ, общественная экспертиза судебных решений и др.);

б) внутренний или инкорпорированный общественный контроль, связанный с деятельностью граждан или органов, которые:

- непосредственно участвуют в отправлении правосудия (например, присяжные заседатели),

- не являются структурным элементом судебной системы, но создаются и функционируют при органах судебной власти с целью обеспечения эффективности их формирования и деятельности (например, квалификационные коллегии судей, общественные приемные судов, консультационные и совещательные органы при судах).

Инкорпорированный общественный контроль структурно и функционально представлен институционализированными формами, имеющими четкую правовую регламентацию деятельности, и реализуется, главным образом, постоянно. Внешний общественный контроль за деятельностью органов судебной власти осуществляется факультативно, по мере возникновения определенных условий, вызывающих необходимость для применения его механизмов, большинство из которых не являются формально закрепленными.

16) Перспективы развития конституционно-правовых основ общественного контроля в первую очередь видятся в закреплении норм об общественном контроле в Конституции РФ с целью придания им большей юридической силы и императивности. Представляется достаточным для конституционной констатации общественного контрольного механизма внесение изменений в часть 1 статьи 72 Конституции РФ, в которой отдельным пунктом следует выделить обеспечение развития общественного

контроля. Кроме того, одним из направлений расширения конституционных норм об общественном контроле видится включение Общественной палаты РФ в перечень субъектов права законодательной инициативы в федеральном парламенте с целью усиления роли и значения общественных институций, осуществляющих контроль за деятельностью органов публичной власти.

17) Прогрессивным компонентом совершенствования форм и способов осуществления общественного контроля представляется краудсорсинг, являющийся универсальной информационно-коммуникационной технологией, реализуемой, в том числе, в публично-правовом пространстве, обеспечивающей активизацию гражданского участия и осуществление разнообразных форм прямой демократии.

Особый интерес представляет новая форма использования краудсорсинговой технологии в публично-правовом пространстве, так называемые, интерактивные карты нарушений или дефектов в государственном и муниципальном управлении.

За последние несколько лет апробированной технологией общественного контроля за выборами в России стал электоральный краудсорсинг, когда сами граждане на основе собственного наблюдения имеют возможность заявить о выявленных нарушениях в ходе выборов, участвуя тем самым в общем деле привлечения внимания к проблемам несоблюдения избирательного законодательства (например, интерактивная карта нарушений на выборах в России). На основе сообщений формируется интерактивная карта, отображающая количество сообщений о нарушениях избирательного законодательства в регионах.

Теоретическая значимость исследования заключается в обосновании и развитии научного подхода к содержанию и структуре общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.

Расширению границ научного понимания общественного контроля способствовали авторские изыскания в сфере определения конституционно-правовой природы общественного контроля, его взаимосвязи с закрепленными основами конституционного строя и основополагающими правами и свободами человека и гражданина, выделения и анализа правовых компонентов, составляющих содержание системы общественного контроля и оценки их функциональности в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества.

Содержащиеся в работе теоретические выводы и обобщения могут быть использованы для дальнейшего научного исследования проблем общественного контроля в сфере формирования и деятельности органов публичной власти, при подготовке учебных изданий по курсу конституционного права.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования авторских выводов и предложений, содержащихся в данном диссертационном исследовании и направленных на совершенствование конституционно-правовой регламентации общественного контроля в сфере формирования и деятельности органов публичной власти, в правотворческой и правоприменительной деятельности субъектов государственного управления. Ряд положений научной работы могут оказать информационно-методическую поддержку институтам гражданского общества для повышения эффективности их функционирования. Изложенные в представленном исследовании положения могут быть использованы в учебном процессе в образовательных организациях высшего образования при преподавании конституционного права России, ряда спецкурсов, ориентированных на изучение основных прав и свобод человека и конституционно-правового обеспечения институтов народовластия.

В работе сформулированы предложения, затрагивающие внесение изменений и дополнений в Конституцию РФ и российское законодательство

(Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.).

Отдельные концептуальные положения диссертации могут быть использованы при разработке стратегий развития гражданского общества, оптимизации организации и повышения эффективности взаимодействия неправительственных организаций и органов публичной власти.

Апробация результатов диссертационного исследования проходила по следующим направлениям:

- участие в обсуждении проектов Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закона Саратовской области «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Саратовской области», подготовка и направление рекомендаций по совершенствованию положений указанных законопроектов в комитет Совета Федерации Федерального Собрания по конституционному законодательству и государственному строительству и Саратовскую областную Думу.

- подготовка заключения на проект федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», подготовка заключений на проект закона Саратовской области «О внесении изменения в статью 11 Закона Саратовской области «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Саратовской области»;

- участие в составе рабочей группы, созданной Комитетом по культуре, общественным отношениям и информационной политике Саратовской областной Думе, в разработке проекта закона Саратовской области «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Саратовской области»;

- отдельные положения диссертационного исследования были апробированы в ходе экспертной работы в составе комиссии по общественному контролю и взаимодействию с Общественными советами (палатами) Общественной палаты Саратовской области, Консультативного общественного совета при Избирательной комиссии Саратовской области;

- детальную апробацию положения и выводы диссертационного исследования получили в реализации двух научных проектов РФФИ № 19-011-31018 опп «Тенденции и перспективы политической институционализации общественного контроля в субъектах Российской Федерации» и № 21-011-43027 «Народный контроль в системе советской демократии: институционализация, формы и методы осуществления, проблемы преемственности»;

- в рамках реализации проекта разработаны и апробированы модельные акты, направленные на совершенствование правового регулирования организации и проведения общественного контроля в субъектах РФ, и которые могут быть востребованы в правотворческой деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также в непосредственной деятельности субъектов общественного контроля в регионе.

- полученные результаты исследования были представлены на организуемых органами государственной власти и субъектами общественного контроля мероприятиях: презентация в Саратовской областной Думе проекта модельного закона ««Об основах общественного контроля в субъектах Российской Федерации» (г. Саратов, 2019), презентация на площадке Гражданского форума, организованного Общественной палатой Саратовской области (г. Саратов, 2019), Методики оценки эффективности деятельности общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах

государственной власти в субъектах РФ, Памятки общественного инспектора, Методических рекомендаций по организации и деятельности общественных инспекций в субъекте РФ, Типового положения об общественных инспекциях в субъектах РФ, Типового положения по формированию и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований.

- основные положения работы излагались на международных научно-практических конференциях: «Конституционный принцип справедливости: проблемы реализации» (г. Саратов, 2009); «Проблемы ответственности в современном праве» (г. Москва, 2009); «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (г. Тольятти, 2009); «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в период кризиса» (г. Саратов, 2009); «Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах» (г. Саратов, 2010); «Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России» (г. Саратов, 2010); «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (г. Тольятти, 2011); «Конституционная юстиция в политической и правовой системах России» (г. Саратов, 2011); «Конституционные основы информационной политики в России и за рубежом» (г. Саратов, 2011); «Власть, общество и бизнес в регионе: перспективы эффективного взаимодействия» (г. Саратов, 2012); «Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы» (г. Москва, 2013); «Конституция в эпоху глобализации» (г. Саратов, 2013); «Современное общество: человек, власть, экономика» (г. Саратов, 2014); «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (г. Москва, 2014); «Судебная система и гражданское общество России» (г. Саратов, 2014); «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» (г. Саратов, 2014); «Конституционные проблемы народовластия в современном мире» (г. Саратов, 2014);

«Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти» (г. Саратов, 2014); «Взаимодействие власти, общества и бизнеса в сфере защиты прав человека» (г. Саратов, 2015); «Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении» (г. Самара, 2015); «Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество» (г. Саратов, 2015); «Парламентаризм в современном мире» (г. Саратов, 2015); «Конфликты в современном мире: международное, государственное и межличностное измерение» (г. Саратов, 2016); «Право и правоохранительная деятельность» (г. Саратов, 2016); «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в условиях экономического кризиса» (г. Саратов, 2016); «Конституционные идеалы и ценности в практической демократии» (г. Самара, 2016); «Международный и национальный механизмы обеспечения суверенитета» (г. Саратов, 2016); «Взаимодействие власти, общества и бизнеса в решении экологических проблем» (г. Саратов, 2017); «Правовое регулирование медиакоммуникационной сферы в России: новое в законодательстве и проблемы правоприменения» (г. Саратов, 2017); «Права человека и гражданина: конституционные идеалы и современные проблемы реализации» (г. Самара, 2017); «Выборы в конституционной системе власти» (г. Саратов, 2017); «Взаимодействие власти, бизнеса и общества в развитии цифровой экономики» (г. Саратов, 2018); «25 лет Конституции Российской Федерации: тенденции развития и перспективы реализации» (г. Саратов, 2018); «Российский конституционализм: научное осмысление и реальность» (г. Саратов, 2018); «Демократическое участие граждан в публично-властных процессах: современные тенденции развития, проблемы гарантирования» (г. Самара, 2018); «Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля» (г. Саратов, 2019); «Конституционно-правовые основы развития Республики Беларусь как

социального государства в современных условиях» (г. Минск, Республика Беларусь, 2019); «Конституционная реформа в России: смысл и назначение» (г. Пятигорск, 2020); «Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы» (г. Саратов, 2019); «Стабильность и динамизм Российской Конституции» (г. Саратов, 2020); «Историческая память в теории и социокультурной практике: грани трансформаций и потенциал осмысления» (г. Саратов, 2021); «Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе» (г. Грозный, 2021); «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития» (г. Новосибирск, 2021) .

Сформулированные в научном исследовании выводы и рекомендации применялись автором в процессе преподавания дисциплин «Конституционное право», «Парламентское право», обучающимся по юридическим направлениям и специальностям в Саратовском государственном национальном исследовательском университете имени Н.Г. Чернышевского, а также при создании авторского онлайн-курса «Правовое обеспечение общественного контроля в Российской Федерации».

Основные положения и выводы диссертации изложены в 68 публикациях, в том числе 6 монографиях, включая работы в соавторстве; 19 статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ, 1 статье в научном издании, индексируемом в международной базе данных Web of Science. Общий объем публикаций – 56 п.л.

Структура диссертационного исследования. Структура диссертации обусловлена поставленными целью, задачами, логикой изложения и состоит из введения, четырех глав, включающих пятнадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников, приложений.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ГЕНЕЗИС, СОДЕРЖАНИЕ И ЕГО МЕСТО В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

1.1. Конституционно-правовое взаимодействие публичной власти и институтов гражданского общества: понятие, содержание и формы

Теоретическое осмысление основных направлений взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества требует выработки особого категориального аппарата, который будет способствовать более тщательному анализу институциональных и организационно-правовых условий развития их взаимоотношений.

В первую очередь необходимо выяснить содержание понятия «конституционно-правовое взаимодействие», которое достаточно часто используется в юридической литературе, однако на сегодняшний день не выработано комплексного подхода не только к определению его сущности, но и в целом весьма редко затрагивалась проблематика возможности его существования и использования в структуре конституционно-правовой терминологии.

Вместе с тем, опыт теоретико-методологического конструирования общественных наук, в частности философии и социологии, демонстрирует рационалистический подход в описании общественной жизни и социальных процессов с точки зрения именно взаимодействия, которое, согласно общепринятой философской точке зрения, представляет собой процесс взаимного влияния тел друг на друга, связь и отношение между материальными объектами и явлениями. Оно определяет существование и структурную организацию всякой материальной системы, ее объединение наряду с другими телами в систему большего порядка, свойства всех тел,

процессов и явлений. Без способности к взаимодействию материя не могла бы существовать⁶.

По мнению О.А. Врублевской, методологический эффект взаимодействия характеризуется в первую очередь его объективным характером, а именно: чем полнее оно исследуется и учитывается субъектом, тем успешней познавательная и практическая деятельность последнего⁷. В данном контексте, следует учитывать широкий гносеологический потенциал рассмотрения событий и явлений через призму взаимодействия, так как взаимное изменение связываемых им состояний в форме качественных преобразований или смены состояний, развития объектов и т. п., позволяют более целостно описать суть общественных отношений. По мнению Г.В. Мальцева, в социологии изучению механизмов социального действия придается первостепенное значение, а потому человек сможет более успешно воздействовать на подконтрольную ему общественную среду, если с помощью научно-аналитических приемов он овладеет социологическими законами поведения социальных систем, в частности систем социального действия⁸.

В рамках социологии выработано большое количество подходов, концептуально описывающих феномен социального взаимодействия. Большой вклад в развитие данной теории осуществил М. Вебер, который достаточно детально описал содержание системы социальных действий, составляющих фундамент социального взаимодействия. По его мнению, социальное действие не имеет временных границ своей направленности и всегда затрагивает личностное (субъективное) начало, осмысленно ориентировано на поведение других людей. Основания ориентации социального действия могут быть различны, включая поставленные

⁶ Философский словарь. Под редакцией М. М. Розенталя и П. Ф. Юдина. – М., Политиздат, 1963. – 544 с. – С. 70.

⁷ Врублевская О.А. О сущности понятия «социальное взаимодействие» в научных исследованиях // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. академика М.Ф. Решетнева. – 2006. – № 5(12). – С. 60-65. – С. 61.

⁸ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 800 с. – С. 251-252.

субъектом собственные цели, ценности, аффективные и эмоциональные состояния и даже силу укоренившейся привычки⁹. Развивая воззрения М. Вебера, в своих трудах Т. Парсонс конструирует совершенно новый подход к рассмотрению социального взаимодействия как социальной системы, представляющей, по его мнению, ядро систем человеческого действия. Он отмечает, что действие включает в себя следующие элементы: актора; цель, на которую ориентировано выполняемое действие; ситуацию, направление развития которой в одном или нескольких отношениях кардинально отличается от того положения вещей, на которое ориентировано действие, т.е. от цели; определенный способ взаимоотношений всех элементов друг с другом или «нормативную ориентацию» действия¹⁰. Действие множества акторов, по Парсонсу, в общей ситуации есть процесс взаимодействия и как таковое формирует социальную систему. Взаимодействие является основным процессом, который в своих различных формах и вариантах обеспечивает зарождение личности и социальной системы. Оно делает возможным развитие культуры на человеческом уровне и придает культуре ее значимость в детерминации действия¹¹.

Важный вклад в развитие концепции социального взаимодействия внес русский социолог П.А. Сорокин, который под «взаимодействием» понимал любое событие, с помощью которого один человек влияет на действия или состояние ума другого. Он отмечал, что в отсутствие такого влияния (одностороннего или взаимного) невозможно никакое социокультурное явление. По его мнению, значимое взаимодействие — это любое взаимодействие, в котором влияние, оказываемое одной частью на

⁹ Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст] : в 4 т. / Макс Вебер ; [пер. с нем.] ; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. — Перевод изд.: Weber Max. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. revidierte Aufl. Besorgt von Johannes Winckelmann. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1972. Т. I. Социология. - 445, [3] с. – С. 82-84.

¹⁰ Парсонс Т. О структуре социального действия. — М.: Академический Проект, 2000. — С. 189.

¹¹ Там же.

другую, имеет значение или ценность, возвышающиеся над чисто физическими и биологическими свойствами соответствующих действий. Согласно П.А. Сорокину, каждый процесс значимого человеческого взаимодействия состоит из трех компонентов:

1) мыслящих, действующих и реагирующих людей, являющихся субъектами взаимодействия;

2) значения, ценности и нормы, благодаря которым индивиды взаимодействуют, осознавая их и обмениваясь ими;

3) открытые действия и материальные артефакты как двигатели или проводники, с помощью которых объективируются и социализируются нематериальные значения, ценности и нормы¹².

Разнообразие подходов к определению социального взаимодействия, сформированных апологетами социальной науки, находит свое продолжение и в лоне современных научных изысканий в контексте затрагиваемой проблематики. В большинстве случаев, социальное взаимодействие определяется как процесс коммуникации (взаимовлияния) индивидов, социальных групп, общностей, социальных систем, обусловленный наличием у акторов определенных целей и интересов, ориентированных на получение определенного результата. Так, по мнению А.Б. Докторовича, социальное действие представляет собой ключевой элемент социальных взаимодействий. Он отмечает, что любые социальные действия и взаимодействия активных субъектов в значительной мере предопределяются общими и особенными свойствами (нормами) социальной системы, в которой они совершаются, их ориентацией и соотношением с действиями других субъектов¹³.

В трудах ряда ученых акцентируется информационно-коммуникативная составляющая социального взаимодействия, где во главу угла ставится передача общественно значимой информации между

¹² Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов: Пер. с англ. — М.: Политиздат, 1992. — 543 с. — С. 150.

¹³ Докторович А.Б. Социальные действия, взаимодействия и отношения // Пространство и время. — 2012. — № 2. — С. 65.

индивидами¹⁴. В ряде исследований, посвященных социальной психологии, детерминантой ракурса изучения социального взаимодействия становится личностная мотивация.

Так или иначе, феноменологический аспект социального взаимодействия, отсутствие его четкой терминологической определенности наряду с методологической ценностью познания данной категории для изучения широкого спектра общественных отношений, делает его предметом научных интересов целого ряда социальных наук, включая и юриспруденцию.

Многочисленные трактовки социального взаимодействия, сформировавшиеся в структуре отечественной и зарубежной социологии, позволили использовать указанную дефиницию применительно к исследованию правовых процессов и явлений. Следует отметить, что в трудах Т. Парсонса неоднократно упоминалось понятие «нормативная ориентация» в контексте признания взаимосвязи социального действия и правовой действительности. Он писал: «Логически исходный пункт для анализа роли нормативных элементов в человеческом действии — это признание того, что люди не просто реагируют на стимулы, но в определенном смысле стремятся согласовать свои действия со стандартами, которые считаются желательными как для самого актора, так и для других членов коллектива»¹⁵. Данное обстоятельство, в частности, упоминается Г. Мальцевым, который отмечает, что наиболее разработанной социологической теорией, проливающей свет на проблемы упорядочения общества средствами целенаправленного, рационального регулирования социальных отношений и структур, была и остается социология Парсонса¹⁶.

¹⁴ *Путимцев С. В.* Понятие и сущность социального взаимодействия / С. В. Путимцев // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий : материалы IV Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 23-24 апреля 2018 г. : в 2-х т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. — Т. 1. — С. 50-55. — С. 54.

¹⁵ *Парсонс Т.* Указ соч. С. 189.

¹⁶ *Мальцев Г.В.* Указ соч. С. 258.

Проблемам социального взаимодействия и его взаимосвязи с правом уделяется достаточное внимание в работах теоретиков права. Известный российский ученый-правовед В.Н. Кудрявцев отмечал, что устанавливая нормы поведения, право регулирует именно и главным образом социальное взаимодействие людей — индивидов, коллективов, социальных групп.

Он выделял в структуре социального взаимодействия объективную и субъективную стороны, субъекты и объекты. Объективная сторона взаимодействия заключается в физических контактах людей, совместных или связанных между собой (корреспондирующих) действиях и операциях, в обмене информацией и взаимном влиянии участников взаимодействия друг на друга. Субъективная сторона взаимодействия предполагает взаимопонимание субъектов либо иное их сознательное отношение друг к другу. Объектами взаимодействия выступают различного рода социальные ценности: материальные, политические, нравственные, эстетические и т. д.¹⁷ Согласно его теории, право непосредственным образом влияет на социальное взаимодействие людей, в частности, определяя круг его субъектов, нормативно устанавливая компетенцию органов и организаций, определяя круг прав и обязанностей граждан.

Обратный вектор взаимного влияния права и социального взаимодействия описывается В.А. Юсуповым, который отмечает, что формирование сознания индивидуумов и его проявление в процессе взаимодействия субъектов административно-правовых отношений друг с другом и системой административного права в целом оказывает влияние как на механизм административного нормотворчества, так и на процесс правореализации¹⁸.

В современной теории права используется понятие «правовое взаимодействие», которое было введено в научный категориальный аппарат

¹⁷ Кудрявцев В.Н. Право и поведение.— М.: Юрид. лит., 1978.—192 с. — С. 45-46.

¹⁸ Юсупов В.А. Философия административного права : монография / В. А. Юсупов. — Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. — 220 с. — С. 111.

юриспруденции сравнительно недавно. По мнению Р.А. Ромашова, правовое взаимодействие представляет собой урегулированное (предусмотренное) правом отношение, связывающее двух и более персонифицированных субъектов, реализующих в рамках данного отношения свои разнонаправленные интересы¹⁹. Данная точка зрения коррелирует с подходом В. Ю. Панченко, который рассматривает правовое взаимодействие как разновидность социального взаимодействия, протекающее как обмен юридически значимой деятельностью субъектов права при помощи правовых (юридических) средств²⁰.

В своих рассуждениях о правовом взаимодействии профессор Р.А. Ромашов выходит за рамки теории права и применительно к отрасли конституционного права предлагает новый термин «конституционно-правовое взаимодействие», говоря о том, что «в конструкции правоотношения следует выделять состояния и взаимодействия»²¹. Конституционные отношения, реализуемые в форме взаимодействия, по его мнению, «представляют собой форму межсубъектных коммуникаций в сферах обозначенных предметом конституционно-правового регулирования». Он отмечает, что «в рамках конституционно-правовых взаимодействий осуществляется реализация и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, выстраиваются связи между субъектами федерации, организуется деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также решаются проблемы связанные с внесением изменений в текст действующей конституции, разработкой и принятием новой конституции»²².

Подход, предложенный Р.А. Ромашовым, весьма справедливо развивает концепцию правоотношения в целом и конституционного

¹⁹ Ромашов, Р. А. Теория конституционно-правового отношения / Р. А. Ромашов // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 9. – С. 25-32. – С. 27.

²⁰ Панченко, В. Ю. Правовое взаимодействие как вид и форма социального взаимодействия / В. Ю. Панченко // Вестник Гуманитарного института ТГУ. – 2013. – № 1(14). – С. 46-49. – С. 46.

²¹ Ромашов Р.А. Указ соч. С. 28.

²² Ромашов Р.А. Указ соч. С. 30.

правоотношения в частности, так как в первую очередь в процессе исследования правового взаимодействия и правоотношения возникает вопрос об их корреляции. Кстати, В.Ю. Панченко, решая данную исследовательскую задачу, отмечает следующее: «Категория «правовое взаимодействие» дополняет категорию «правоотношение», представляя собой функциональный ракурс рассмотрения юридических явлений, отражающий целостное восприятие людьми правовой реальности и деятельное участие в ней. Это понятие подчеркивает реальную роль субъектов права в правотворчестве, правоприменении и т.д., а также показывает, что рассматриваемый способ осуществления общественных отношений реализуется тогда, когда право действует»²³.

В этой связи, возникает вопрос о ракурсе рассмотрения соотношения правового взаимодействия и правоотношения, предполагающем либо их категориальное единство, выражающееся в дополнении одного понятия другим, либо системное, основанное на структурно-функциональном сопоставлении данных явлений. Следует отметить, что в социологии социальное отношение и социальное взаимодействие определяются как целое и частное соответственно. Традиционно считается, что социальные отношения возникают в результате социальных действий и взаимодействий. Возможен ли такой подход в теории права? Является ли целесообразным рассматривать правоотношение и правовое взаимодействие через призму соотношения теоретических единиц, как целого и частного? Для решения поставленных вопросов необходимо исследовать основные теоретические аксиомы, описывающие сущность и структуру правоотношения.

Классическая трактовка правоотношения, сформировавшаяся еще в лоне советского правоведения, сводилась к его определению как общественного

²³ Панченко В.Ю. Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации: теоретико-правовое исследование: автореферат диссертации ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Панченко Владислав Юрьевич; [Место защиты: «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»]. – Москва, 2016. – С. 21.

отношения, урегулированного нормами права²⁴. С другой стороны, некоторыми учеными-правоведами того периода опровергалась столь упрощенная и одновременно широкая формулировка правоотношения. Например, В.Н. Протасов отмечал следующее: «...под правоотношением в юриспруденции понимается на самом деле не отношение в его собственном, структурном смысле, не правовая связь, а единство этой связи и тех явлений, которые предполагаются в качестве элементов правоотношения»²⁵. Другими словами, правоотношение представляется более сложным понятием относительно понятия «социальное отношение», оно индивидуализируется не только посредством нормативной урегулированности, но и характеризуется наличием специфической структуры и многообразных юридических связей, устанавливаемых между соответствующими субъектами. Современное научное понимание правоотношения нередко сводится к рассмотрению его как формы «взаимодействия субъектов права с целью реализации интересов и достижения результата, предусмотренного законодательством либо не противоречащего закону, а также иным источникам права»²⁶. По мнению В.Ю. Панченко, правоотношение является устойчивым правовым взаимодействием²⁷. Кроме того наличествует точка зрения, что правовое взаимодействие является понятием, применение которого позволяет оценить динамику развития правоотношений, взаимное влияние правовых деятельностей, вступающих в процесс обмена²⁸.

²⁴ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. – М.: Юр. Литература. – 1961. – 378 с. – С. 178.

²⁵ Протасов В.Н. Правоотношение как система. – М.: Юрид. лит., 1991. – 143 с. – С. 42.

²⁶ Гревцов Ю.И. Правовые отношения // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 656 с. – С. 279.

²⁷ Панченко В.Ю. Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации: теоретико-правовое исследование: автореферат диссертации ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Панченко Владислав Юрьевич; [Место защиты: «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»]. – Москва, 2016. – С. 23.

²⁸ Институционализация взаимодействия гражданского общества с публичной властью в публично-правовых образованиях : монография / [Г. А. Банных, Л. И. Воронина, Е. В. Зайцева, С. Н. Костина, А. И. Кузьмин, В. Б. Куликов, А. С. Неркараян, Н. В. Сыманюк ; под общ. ред. А. И. Кузьмина, Л. И. Ворониной]. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. – 168 с. – С. 17.

Во многом, ракурс рассмотрения взаимодействия как разновидности отношения, обозначенный в трудах Р.А. Ромашовым и В.Ю. Панченко, совпадает с мнением, высказанным авторитетным ученым-конституционалистом С.А. Авакьяном, который закладывая основы классификации конституционно-правовых отношений, выделяет по характеру степени обобщенности конституционно-правового регулирования общие и конкретные конституционно-правовые отношения. Первые, по его мнению, являются правовыми состояниями, которые существуют объективно, вне зависимости от конкретных действий соответствующих субъектов. Конкретные же конституционно-правовые отношения возникают только при совершении соответствующих действий и для их возобновления понадобятся новые действия²⁹. Исходя из вышесказанного, конституционно-правовое взаимодействие можно рассматривать как особый вид конституционного правоотношения, представляющий собой динамическую юридическую связь его субъектов, наделенных субъективными правами и обязанностями.

Многообразие приведенных выше определений правоотношения позволяет прийти к выводу о его понятийной или институциональной связи с категорией «правовое взаимодействие». Вместе с тем, в теории права наличествует и иная точка зрения, которая позволяет рассмотреть правовое взаимодействие не как разновидность, а как структурный элемент правоотношения.

Наиболее детальный анализ состава и структуры правоотношения провел В.Н. Протасов, который с точки зрения системного анализа выделил в нем состав – субъекты правоотношения, свойства – субъективные права и обязанности, структуру – правовую связь между субъектами. Он указывал на следующую особенность его структуры: «В исследовании структуры правоотношения нельзя, видимо, отождествлять понятия отношения и

²⁹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – 2-е изд., перераб и доп. – В 2 т. Т. 1. – М.: Юристъ, 2006. – 719 с. – С. 33-34.

связи...Все находится в отношениях, но не все находится в связях...В сфере общественных отношений признаком существования связи между субъектами, на наш взгляд, является взаимодействие между ними...»³⁰. Таким образом, исходя из рассуждений автора, можно сделать следующий вывод: правоотношение и правовое взаимодействие не являются тождественными понятиями, а их категориальную и институциональную связь следует рассматривать в отношениях целого и части. Другими словами, правовое взаимодействие является частью системы правоотношения, представляя собой юридическую связь между его субъектами и характеризуя его динамическую сторону.

Думается, что содержательные особенности понятия «конституционно-правовое взаимодействие» можно также раскрывать посредством теоретико-методологического соотношения с категорией «конституционно-правовая деятельность», которая, в качестве самостоятельной дефиниции не получила детального аналитического описания в отличие от конституционно-правового отношения, однако также имеет право на существование и обоснование в структуре юридической доктрины. В настоящее время в теории права сформирован достаточно целостный подход к определению понятия «правовая деятельность», которое характеризует активную форму бытия субъектов права и, как правило, рассматривается с точки зрения совокупности правовых средств, направленных на формирование конкретного юридического результата³¹. Вместе с тем, достаточно часто происходит смешение данного термина с категорией «юридическая деятельность», которая предполагает профессиональное принятие юридических решений компетентными органами (толкование юридических норма, правотворчество, правовое

³⁰ Протасов В.Н. Правоотношение как система. – М.: Юрид. лит., 1991. – 143 с. – С. 61.

³¹ Богатова, Е. В. Формы правовой деятельности государственных органов (на примере Центрального банка Российской Федерации) / Е. В. Богатова // Новеллы материального и процессуального права : Материалы Всероссийской (национальной) научно-практической конференции, Красноярск, 01 мая – 01 2020 года. – Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2020. – С. 131-134. – С. 131.

регулирование и т.д.). Наиболее верным и методологически обоснованным является определение правовой деятельности, представленное авторским коллективом научной монографии «Правовая деятельность», согласно которому, она является формой правовой активности, которая «осуществляется осознанно и целенаправленно носителями субъективных прав и юридических обязанностей в различных сферах общественной жизни в целях удовлетворения их разнообразных потребностей специфическим духовнопрактическим способом»³².

Проецируя теоретико-правовые разработки на конституционную доктрину, можно сделать вывод, что конституционно-правовая деятельность, следуя специфике предмета конституционно-правового регулирования, может рассматриваться как форма политико-правовой активности субъектов конституционного права, которая реализуется в соответствии с их целями и потребностями для достижения общественно-значимого результата. Анализ правовых источников, оперирующих понятием «конституционно-правовая деятельность», позволяет сделать вывод об их весьма ограниченном количестве, преимущественно выражающемся в решениях судов общей юрисдикции. В них, как правило, данный термин используется в контексте обозначения вмешательства в сферу конституционно-правовой деятельности тех или иных органов публичной власти, включая палаты Федерального Собрания, органы государственной власти субъектов РФ и др.³³. Другими словами, в материалах судебной практики конституционно-правовая деятельность обозначает сферу реализации установленных на конституционном и законодательном уровнях функций и полномочий органов власти. В данном ракурсе понятие конституционно-правовой

³² Правовая деятельность : Коллективная монография / Л. Н. Борисова, Н. А. Устименко, В. И. Власов [и др.]. – Ростов-на-Дону : Общество с ограниченной ответственностью "Наука-Спектр", 2018. – 316 с. – С. 10.

³³ Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 19.03.2020 по делу № 88-3615/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2021).

деятельности отнюдь не конкурирует с такими категориями, как «функции» и «полномочия», а раскрывает их содержательную и динамическую стороны при осуществлении субъектами своих прав и обязанностей. Фактически понятие конституционно-правовой деятельности включает в себя комплексное содержание и основные направления реализации функций, полномочий, прав и обязанностей, которые закреплены за субъектом.

В структуре конституционно-правовой деятельности, как и в целом социальной деятельности, можно выделить субъект, объект, цель, средства и результаты деятельности. Конституционно-правовая деятельность отличается специфическим субъектным составом, который, преимущественно, ассоциируется с субъектами конституционного права, включая не только органы публичной власти и их должностных лиц, но и негосударственные общественные институты и народ. Объектом конституционно-правовой деятельности выступает то, на что в данный момент оно направлено. Это может быть как деятельность другого субъекта, так и не связанное с иным субъектом конституционного права явление. Цели конституционно-правовой деятельности определяются интересами и потребностями ее субъектов, а потому, следуя аксиологическому подходу, включают в себя материальные и нематериальные ценности, составляющие основу бытия государственных и общественных институтов. Эффективность целеполагания во многом достигается оптимальным набором средств и инструментов, которыми руководствуется субъект в своей деятельности и которые позволяют достичь намеченного результата.

На практике весьма часто распространены ситуации, когда для осуществления запланированных и намеченных результатов требуется объединение совместных усилий субъектов конституционно-правовой деятельности. В данном случае эффективность и успех их активности будет напрямую зависеть от совокупности мер совместной деятельности. Еще одним вариантом выступает обстоятельство, когда объектом деятельности

одного субъекта становится деятельностью другого субъекта. В обеих ситуациях будет идти речь уже о взаимодействии – разновидности деятельности. Другими словами, конституционно-правовое взаимодействие представляет собой форму конституционно-правовой деятельности субъектов конституционного права, направленную на реализацию их интересов и потребностей, итогом которой выступает достижение публично-значимого результата.

Думается, что методологическая конструкция обоснования конституционно-правового взаимодействия посредством его определения через призму конституционно-правовой деятельности является наиболее предпочтительной для более детального сущностного и содержательного анализа данного понятия и его дальнейшего проецирования на исследование общественного контроля.

Раскрывая особенности конституционно-правового взаимодействия таких важнейших субъектов конституционного права, как органы публичной власти и институты гражданского общества, следует отметить, что в Конституции РФ взаимодействие как таковое терминологически закреплено лишь в плоскости функционирования самих органов публичной власти. Так, например, ч. 2 ст. 80, п. е.5 ст. 83, ч. 3 ст. 132, ст. 133 Конституции РФ обозначают лишь взаимодействие в структуре публичной власти, не упоминая об институтах гражданского общества. Вместе с тем, отдельные формы конституционно-правового взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества все же нашли свое отражение, так в п. е.1 ч.1 ст. 114 Конституции РФ говорится о взаимодействии Правительства РФ с институтами гражданского общества в формах осуществления мер поддержки и обеспечения их участия в выработке и проведении государственной политики.

Несмотря на отсутствие юридически закрепленного определения категории «гражданское общества», его существование как самостоятельного

субъекта конституционно-правового взаимодействия не ставится под сомнение. Концептуализация данного понятия достигла такой вершины своего развития, что на сегодняшний день, вряд ли кто возьмется оспаривать его роль и значение в жизни государства, общества, личности. По мнению Н.И. Матузова, гражданское общество характеризуется высоким уровнем развития социума, это «мера его зрелости, разумности, справедливости, человечности»³⁴.

Раскрывая конституционно-правовую сущность гражданского общества, Н.С. Бондарь приходит к следующему выводу: «Именно категория гражданского общества позволяет выявить глубинные закономерности самоорганизации населения, становления и развития политических и правовых институтов властвования как одной из фундаментальных основ организации общества и государства»³⁵.

В настоящее время в юридической науке происходит активное становление и обоснование правовой конструкции «гражданское общество», начиная с анализа правопонимания³⁶ и заканчивая предложениями о необходимости внесения изменений в Конституцию РФ в части закрепления в отдельном разделе основоположений о гражданском обществе³⁷.

Конституционная реформа 2020 года в значительной степени усилила роль общественного фактора в системе публичного управления и в совокупности задала правовой вектор его функционального развития. Однако, само конституционное содержание данного понятия, как и состав его институтов, остались так и не раскрыты.

Обосновывая сущность гражданского общества с точки зрения конституционного права, С.А. Авакьян дает ему следующую характеристику:

³⁴ Матузов Н.И. Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. – 1995. – № 3. – С. 83.

³⁵ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России. – М., 2008. – 592 с. – С. 49.

³⁶ Лысенко В.В. Гражданское общество: к вопросу правопонимания // История государства и права. – 2009. – № 23. – С. 43 - 47.

³⁷ Кашанина Т.В. Гражданское общество: всесторонний взгляд // Lexrussica. – 2014. – № 5. – С. 625.

«Это общество сознательных граждан и активных участников общественных процессов; в нем существует внутреннее единство во имя стратегических социальных и политических целей, когда нет условий непримиримой конфликтности различных общественных слоев, групп, сил; предполагается наличие общественных дел и самостоятельных общественных механизмов управления ими; общество не противопоставляется государству, а исходит из потребности в конструктивном взаимодействии с ним; общество проявляет максимальное внимание к человеку, его личным заботам и проблемам, воспитывает граждан в духе сочетания индивидуальных и общественных интересов»³⁸. Таким образом, ученый подчеркивает, с одной стороны, дихотомичность отношений гражданского общества и государства, а, с другой стороны, невозможность абсолютной автономизации существования обоих субъектов. Как совершенно справедливо отмечает О.И. Цыбулевская: «Общество может и должно взаимодействовать с государством и влиять на его политику, сохраняя за собой верховный суверенитет в отношении к государству, его учреждениям, его ответственности, назначению на государственную службу и устранению от нее»³⁹.

Многообразие точек зрения на правовую природу гражданского общества позволяет прийти к выводу, что данная категория подразумевает наличие в обществе большого количества активных граждан и ассоциаций, взаимодействующих как между собой, так и с государством, оказывая в рамках правовых установлений целенаправленное поступательное воздействие на процесс выработки и принятия политических решений. Исходя из юридической сущности данного феномена, О.И. Цыбулевская выделяет ряд функций, которые гражданское общество выполняет по отношению к личности и к государству, в том числе продуцирование норм и

³⁸ *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учебный курс. – 2-е изд., перераб. и доп. – В 2 т. Т. 1. – М.: Юристъ, 2006. – С. 441.

³⁹ *Цыбулевская О.И.* Гражданское общество и государство: различие и взаимодействие // Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / Под ред. к.ю.н., доцента О.И. Цыбулевской. – Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. – С. 21.

ценностей, которые затем закрепляет государство; посредничество между личностью и государством; воздействие на государство, формирование его в соответствии с демократическими устремлениями граждан⁴⁰.

Перечисленные функции полностью описывают характер конституционно-правового взаимодействия государства и гражданского общества, начиная с определения потребностей и запроса на удовлетворение общественных интересов, и заканчивая ведущей ролью в системе «сдержек и противовесов» для препятствия абсолютизации публичной власти, что достигается путем постоянного контроля за сферой государственного управления.

Дискуссионным аспектом представляется определение и состав институтов гражданского общества. В юридической научной литературе содержится многообразие точек зрения на заявленную проблему. Так, по мнению Ю.А. Тихомирова, конституционные принципы народовластия и приоритета прав и свобод человека и гражданина составляют основу существования гражданского общества, которое, представляет собой «структурно-правовой способ легального самовыражения и социализации личности; способ непосредственного выражения мнений, предложений, позиций граждан по вопросам общественной жизни; способ прямого участия в принятии социально значимых решений»⁴¹. К их числу он относит местное самоуправление; неправительственные объединения граждан - партии, профсоюзы, общественные организации, творческие союзы; институты непосредственной демократии - выборы, референдум, публичные обсуждения и слушания, народное собрание (сельские сходы); ситуационные институты гражданской инициативы, ассоциации - профессиональные, по интересам; средства массовой информации; митинги, шествия,

⁴⁰Цыбулевская О.И. Функции гражданского общества // Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / Под ред. к.ю.н., доцента О.И. Цыбулевской. – Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. – С. 24.

⁴¹Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С. 35 – 45. – С. 39.

демонстрации; общественные движения; фонды, центры, советы по вопросам гражданского общества; смешанные институты - общественная палата, общественные советы при органах власти и др.; семью.

Представленный теоретический подход определяет широту общественных отношений, охватываемых понятием «гражданское общество». Однако отнесение к данной категории практически всех негосударственных институтов, активно вступающих в отношения конституционно-правового взаимодействия и даже форм такого взаимодействия, не в полной мере отражают институциональную сущность гражданского общества. Кроме того применительно к российской конституционно-правовой действительности в связи с последними конституционными изменениями было бы не совсем верным включать в данный перечень местное самоуправление, которое стало частью единой системы публичной власти.

Еще один подход к классификации институтов гражданского общества сформулирован А.А. Уваровым, который определяет структуру российского гражданского общества в виде трех секторов: 1) политическое сообщество (партии, движения); 2) экономическое сообщество (профсоюзы, бизнес-ассоциации); 3) сообщество третьего сектора (некоммерческие организации)⁴². Данный подход несколько сужает общие представления о гражданском обществе как совокупности отношений, обеспечивающих жизнеспособность общества в целом. Однако именно данный контекст рассуждений автора во многом отражает направление нашего исследования, стремящегося не только описать имманентные пределы гражданского общества, сколько выяснить специфику взаимодействия его институтов с органами публичной власти. Вместе с тем, было бы логичным дополнить представленную выше классификацию институтов гражданского общества еще одним видом - общественными институциями, включающими в себя

⁴² Уваров А.А., Уваров А.А. Теоретико-правовые вопросы функционирования современного гражданского общества в России // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 7 - 10.

общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии и иные общественно-государственные формирования, обеспечивающие по своей конституционно-правовой природе взаимодействие публичной власти и гражданского общества.

Следует отметить, что в рамках проводимого исследования понятие публичной власти также нуждается в отдельном уточнении, так как конституционные изменения 2020 года создали некоторый дефинитивный диссонанс между появившейся конституционно-правовой формулировкой и существующими доктринальными воззрениями по поводу определения содержания данного института.

Начать следует с того, что в поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 году ввели в конституционный текст понятия «публичная власть» и «органы публичной власти» в качестве категорий, объединивших в единую систему органы государственной власти и органы местного самоуправления в целях осуществления взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» расширил конституционную трактовку единой системы публичной власти, включив в нее помимо органов государственной власти и органов местного самоуправления, иные государственные органы, осуществляющие свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства⁴³.

Теоретическая дефиниция публичной власти в целом отражает ее нормативное закрепление. Однако в ряде сложившихся в науке конституционного права суждений понятие «публичная власть» или «публичное управление» включает в себя помимо сугубо государственного

⁴³ О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ // СЗ РФ. – 2020. – № 50 (часть III). – Ст. 8039.

основания элементы общественной власти. Например, С.А. Авакьян, пишет: «...власть народа в Российской Федерации - публичная власть - представлена тремя организационными формами: а) государственная власть; б) общественная власть; в) власть местного самоуправления»⁴⁴. Другими словами, автор подчеркивает истинный смысл ч.1 и ч.2 ст. 3 Конституции РФ, выражение которого предполагает самоорганизацию граждан как одного из компонентов публичной власти.

Рассмотренный выше подход находит дополнительную аргументацию при рассмотрении учеными концепции публичного управления. Так, по мнению В.Е. Чиркина: «публичное управление – это нормотворческая, распорядительная, контрольная, организационная и иная деятельность»⁴⁵. Автор раскрывает публичное управление как результат процесса реализации власти, осуществляемый его субъектами с целью приобретения, предоставления, ограничения или лишения материальных или духовных благ лицам, их коллективам в соответствии с их интересами. Он относит к субъектам публичного управления государство, действующие от его имени органы и должностные лица на всех уровнях государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица, а также органы общественных объединений, если они являются публичными коллективами или содержат элементы публичного коллектива, то есть так называемое общественное корпоративное управление⁴⁶. Получается, что публичное управление помимо реализации государственной и муниципальной власти охватывает круг вопросов, связанных с удовлетворением общественных потребностей и интересов, которые осуществляют субъекты, выведенные за рамки единой системы публичной власти.

⁴⁴ Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с. – С. 59.

⁴⁵ Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. – М.: Юристъ. 2004. – 475 с. – С. 41.

⁴⁶ Там же. С. 21-22.

В законодательстве РФ и подзаконных нормативных актах можно встретить схожую по смыслу «публичным полномочиям» категорию «публично значимые функции»⁴⁷. Лексическая синонимичность указанных понятий и сходство общественных отношений, к которым они применяются, позволяют нам уровнять их в проводимом анализе.

Категория «публично значимые функции» содержится в многочисленных решениях Конституционного Суда РФ, который неоднократно отмечал, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти. В своем Постановлении от 18.07.2012 № 19-П он говорит, что публично значимые функции могут возлагаться, во-первых, на учреждения, создаваемые органами власти для выполнения работ, оказания услуг в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах, во-вторых, на предприятия, правовое положение которых определяется Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», и на другие организации, деятельность которых не может рассматриваться в отрыве от публичных функций создавшего их публичного образования⁴⁸. Другими словами, это еще раз подтверждает позицию, что публичные полномочия могут осуществлять не только собственно органы публичной власти – органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и создаваемые ими организации, учреждения, предприятия и т.д. Данный

⁴⁷ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8454.

⁴⁸ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4470.

подход в целом соотносится с высказанным представлением о публичных полномочиях как отношениях, связанных с публичным управлением.

Однако Конституционный Суд РФ в других своих решениях не ограничивается вышеприведенным перечнем носителей публично значимых функций, идет дальше и включает в него субъекты, большинство из которых традиционно в науке относят к институтам гражданского общества, а именно адвокатуру⁴⁹, нотариат⁵⁰, третейские суды⁵¹, арбитражных управляющих и саморегулируемые организации⁵².

Фактически, доктрина выходит далеко за пределы нормативного толкования понятия публичной власти, однако в данном исследовании при раскрытии вопросов, связанных с определением конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества будет использоваться конституционная формулировка единой системы публичной власти, включающая органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Диалогический контекст взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества определяется достаточно развитой

⁴⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 № 18-П // СЗ РФ. – 2000. – № 3. – Ст. 353.

⁵⁰ По запросу Промышленного районного суда города Ставрополя о проверке конституционности части третьей статьи 31 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате: Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1532-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2015).

⁵¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы государственного бюджетного учреждения здравоохранения города Москвы «Городская клиническая больница № 15 имени О.М. Филатова Департамента здравоохранения города Москвы» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 8 статьи 9 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 233-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2015).

⁵² По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 335.

конституционно-правовой основой возникновения юридических связей между ними, включающей как базовые конституционные принципы и ценности, а также разнообразные источники правового регулирования основополагающих форм данного взаимодействия. Следует согласиться с И.В. Мухачевым, который отмечает, что усложняющиеся общественные отношения в сфере взаимодействия общества и публичной власти ставят вопрос о готовности к конвенциональным действиям, социально-правовой договороспособности, готовности к консенсусу и взаимно ответственному поведению⁵³.

Конституционно-правовое взаимодействие публичной власти и институтов гражданского общества представляет важный аспект социально-политической стабильности. Онтологическая сущность государства и общества предопределяет неотделимость бытия данных социальных институтов. Полноценное развитие гражданского общества является одной из важнейших задач функционирования демократического правового государства, которое должно создавать условия для развития частной инициативы и реализации общественных интересов. Одновременно с этим гражданское общество легитимизирует деятельность органов публичной власти, обеспечивает открытость и прозрачность их функционирования, участвует в выработке политических решений, оказывая экспертную помощь, формируя общественные инициативы и запросы.

Содержание конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества составляют информационный и нормативно-ценностный обмены, образующиеся в процессе их взаимовлияния и воздействия друг на друга.

Информационный обмен характеризуется потребностями как институтов гражданского общества, так и органов власти в получении значимой для них информации. Так, для гражданского общества особый

⁵³ Мухачев И.В. Гарантирующие конституционно-правовые нормы и отношения // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 17 - 21.

интерес представляет информация о целях и содержании принимаемых политических решений. Публичной власти в демократическом государстве для решения управленческих задач, повышения эффективности правовой политики необходимо знание общественных потребностей, настроений и проблем.

Нормативно-ценностный обмен определяется ожиданиями власти и гражданского общества, корреспондируемыми друг другу. Любое правовое государство в своих действиях опирается на поддержку общества и общественное мнение, оно не может функционировать в отсутствии реального доверия граждан, ему необходима постоянная легитимация принимаемых управленческих решений. Гражданское общество также нуждается в поддержке государства, которая имеет не только правовое или финансовое выражение, но и ценностную ориентацию на общественное мнение, составляющее основу принимаемых политических решений.

В философском контексте содержание чего-либо не может рассматриваться в разрыве от его формы. Данные категории используются для познания целостности и развития внутренних свойств объекта в их единстве. Многообразие юридических связей, возникающих в структуре конституционно-правового взаимодействия публичной власти и гражданского общества, предопределило разнообразие его форм.

Понятие формы в социально-философском контексте трактуется как устройство, структура, система организации, способ существования содержания, внешнее очертание чего-либо. Форма определяет внутреннюю связь и способ организации, взаимодействия элементов и процессов явления как между собой, так и с внешними установлениями⁵⁴. Профессор А.Н. Писарев дает следующее определение формы взаимодействия государства и гражданского общества: «...регламентированные в нормах конституционного законодательства основные институты (формы)

⁵⁴ Философский словарь. Под редакцией М. М. Розенталя и П. Ф. Юдина. – М., Политиздат, 1963. – 544 с. – С. 482.

непосредственной и представительной демократии, направленные на реализацию важнейших постулатов и ценностей, вытекающих из конституционных характеристик демократического, правового, социального государства в России»⁵⁵. Думается, что данная трактовка носит несколько ограниченный характер, так как определяет только один вектор направления взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества – воздействие общества на власть. Вместе с тем, формы взаимодействия данных институтов охватывают обоюдную ориентацию их действий, так как государство в свою очередь также оказывает побудительное воздействие к развитию отношений между ними.

Профессор Л.Ю. Грудцына выделяет пять форм взаимодействия государства и институтов гражданского общества:

а) взаимное целенаправленное воздействие государства на гражданское общество и гражданского общества на государство, при определенных пределах вмешательства в целях эффективного и качественного выполнения ими их задач и функций;

б) взаимопомощь государства и гражданского общества в правовой форме и при наличии подлинного правосудия;

в) взаимный контроль государства и гражданского общества, в том числе силами правозащитных организаций, института Уполномоченного по правам человека в РФ и т.п.;

г) участие гражданского общества в осуществлении государственной политической власти путем влияния на нее через избирательную систему, средства массовой информации и т.п., а также осуществление политической власти через органы местного самоуправления;

д) взаимная ответственность гражданского общества и государства⁵⁶.

⁵⁵ Писарев А. Н. Формы взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации / А. Н. Писарев; Российский государственный университет правосудия. – Москва : Российский государственный университет правосудия, 2017. – 220 с. – С. 29.

⁵⁶ Грудцына Л.Ю. Адвокатура, нотариат и другие институты гражданского общества в России / под ред. Н.А. Михалевой. – М.: Деловой двор, 2008. – 352 с. – С. 54.

Серьезный вклад в развитие концепции взаимодействия государства и гражданского общества осуществлен В.В. Грибом, который классифицировал правовые формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти от направленности их субъектного воздействия друг на друга. Так, он выделяет формы, обеспечивающие воздействие институтов гражданского общества на органы государственной власти, к которым относит правотворческую инициативу, отзыв депутата, обращение граждан в органы публичной власти, общественный контроль, участие в референдуме и т.д.), а также формы, обеспечивающие воздействие органов власти на институты гражданского общества, включающие оказание финансовой поддержки, предоставление льгот, целевые программы и т.д.⁵⁷.

Можно вывести следующую авторскую классификацию форм взаимодействия, определяемую содержанием конституционно-правового взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества через призму информационного и нормативно-ценностного обменов:

- формы, обеспечивающие политическую вовлеченность и участие институтов гражданского общества в управлении делами государства, которые реализуются преимущественно через действующие институты непосредственной демократии (выборы, референдум, общественная инициатива, отзыв должностного лица, публичные слушания, всенародные обсуждения, общественные опросы, обращения в органы публичной власти и т.д.);
- формы, демонстрирующие и выражающие общественно-политические настроения (митинги, шествия, демонстрации, пикеты);
- формы, содержащие делегирование властных полномочий институтам гражданского общества (функционирование институтов

⁵⁷ Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – Москва, 2011. – 48 с. – С. 14.

адвокатуры, нотариата, саморегулируемых организаций и т.д.);

- формы, посредством которых осуществляется контроль за деятельностью публичной власти и институтов гражданского общества (государственный контроль, муниципальный контроль, общественный контроль и т.д.);

- формы, направленные на регулирование деятельности институтов гражданского общества (формирование правовой основы деятельности институтов гражданского общества, установление ограничений и запретов и т.д.);

- формы поддержки институтов гражданского общества (целевые программы, вырабатываемые органами публичной власти, финансовая поддержка институтов гражданского общества, гранты, льготы и т.д.);

- формы, направленные на реализацию совместных интересов и решение задач публичного управления (паритетное участие публичной власти и институтов гражданского общества в формировании общественных институций, организации и проведении совместных мероприятий, заседаний, государственно-частное партнерство и т.д.).

Следует отметить, что многообразие форм конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, к сожалению, не влияет на эффективность их реализации. В научной литературе достаточно часто звучат скептические оценки в отношении качества диалогово-партнерской модели отношений данных субъектов права. Как совершенно справедливо отмечает Е.А. Кравцова, несмотря на предпринимаемые усилия в вовлечении населения в диалог с властными структурами, взаимодействие происходит не в таком объеме, который позволил бы говорить о налаженном и действительно работающем механизме взаимодействия населения с органами власти. Автор объясняет данное обстоятельство традиционно низким доверием населения к публичной власти, с игнорированием решений актуальных проблем, стоящих

перед властными структурами, предлагаемых населением, преобладанием интересов экономических над интересами общественными⁵⁸.

Еще одна справедливая оценка, высказанная учеными и сформированная на основе анализа правовых актов, призванных регламентировать взаимодействие гражданского общества и государства, приводит ее авторов к неутешительному выводу о том, что на данный момент механизм взаимодействия указанных институтов несовершенен, как несовершенно законодательство. Это в большей мере касается форм и методов участия в управлении делами государства, которые закрепляются в общем виде, но не предусматривают механизмов обеспечения реализации таких правомочий⁵⁹.

Конституционно-правовое взаимодействие публичной власти и институтов гражданского общества играет важную роль в развитии правовой системы демократического государства, от качества и характера ее функционирования зависит устойчивость основ конституционного строя. Поэтому приоритетной совместной задачей деятельности как власти, так и общественных институтов является формирование эффективных конституционно-правовых условий ее существования.

1.2. Общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества

Конституционно-правовое взаимодействие публичной власти и институтов гражданского общества в демократическом государстве

⁵⁸ *Кравцова Е.А.* Взаимодействие законодательных органов с институтами гражданского общества с использованием информационного и цифрового пространства России // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 9. – С. 27 - 29.

⁵⁹ Институционализация взаимодействия гражданского общества с публичной властью в публично-правовых образованиях : монография / [Г. А. Банных, Л. И. Воронина, Е. В. Зайцева, С. Н. Костина, А. И. Кузьмин, В. Б. Куликов, А. С. Неркараян, Н. В. Сыманюк ; под общ. ред. А. И. Кузьмина, Л. И. Ворониной]. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. – 168 с. – С. 17-18.

характеризуется многообразием форм его реализации, причем, как было отмечено выше, формы воздействия гражданского общества на публичную власть содержательно и функционально отличаются от форм воздействия публичной власти на институты гражданского общества. Вместе с тем, в данном перечне все же имеется форма воздействия, которая характерна для обоих институтов, а именно контроль.

Контроль в любой системе социального управления выступает универсальным средством обеспечения социального порядка. Терминологический анализ данной категории следует начинать с исследования базового понятия социального контроля, который в общепризнанном понимании представляет собой систему процессов и механизмов, обеспечивающих поддержание социально приемлемых образцов поведения и функционирования социальной системы в целом⁶⁰. Существует великое множество точек зрения и теоретико-методологических подходов к определению понятия «контроль», однако подавляющее большинство из них сходится в том, что он является неотъемлемым элементом системы управления обществом. Как правило, выделяют два основных вида институционального социального контроля – государственный, включающий в себя такие подвиды, как политический (президентский, парламентский и т.д.), административный и судебный, и общественный контроль. Данный перечень также следует дополнить таким видом контроля как муниципальный, а государственный и муниципальный контроль, следуя логике российской конституционно-правовой терминологии, можно объединить единым понятием – публичный контроль.

Думается, что понятие «контроль» большей частью связано не столько с понятием «социальное управление», как считает большинство современных ученых, сколько достаточно тесно коррелирует с категорией «власть».

⁶⁰ Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор – академик РАН Г.В. Осипов. – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1998. – С. 140.

Наличие у субъекта даже небольшого объема властных полномочий позволяет ему использовать императивный ресурс, в том числе, в виде контрольной деятельности. Другими словами, контроль является формой реализации властеотношений в обществе. Совершенно ясно, что именно государство и его органы представляют собой главный носитель права на осуществление контроля в отношении абсолютно неограниченного круга субъектов. Таким образом, первостепенное значение в системе социального управления играет как раз публичный контроль, представляющий собой одну из важнейших функций органов публичной власти, целью реализации которой является обеспечение законности и правопорядка во всех сферах общественной жизни.

Следует согласиться с мнением М.Л. Баранова, который отмечает: «...контроль предполагает осуществление квалифицированного, профессионального наблюдения за тем, чтобы фактическая деятельность государственных органов и должностных лиц строго соответствовала предписаниям, содержащимся в законе, и в максимальной степени обеспечивала бы выполнение ими своих функций, охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан»⁶¹. Он также приходит к выводу, что смысл контроля заключается в следующем:

- наблюдение за соответствием деятельности подконтрольного объекта предписаниям (нормативам);
- выявление результатов воздействия субъекта на объект;
- определение допущенных отклонений и их оценке⁶².

Таким образом, по его мнению, контроль включает в себя «анализ причин отклонений, устранение негативных явлений, определяет способы воздействия на управляемый объект с целью преодоления отклонений»⁶³.

⁶¹ Баранов М.Л. Содержание государственного контроля как вида социального управления // Юридический мир. – 2012. – № 10. – С. 62.

⁶² Баранов М.Л. Государственный контроль как вид социального управления // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 17.

⁶³ Там же.

Многовековая история взаимодействия государства и общества показывает, что не только государство может осуществлять контроль за обществом, но возможны и обратная ситуация. Еще в своем эпохальном произведении «Философия права» известный немецкий философ Гегель писал: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением от злоупотреблений властью ведомствами и их чиновниками, заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой - в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится для себя препятствие, и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу»⁶⁴.

Если обратиться к тексту Конституции РФ 1993 года, то в нем четко визуализируется, что именно народ является носителем власти, которую он реализует непосредственно либо через представительные институты, а это значит, что как источник воли, население также может реализовывать в государстве контрольную функцию. Таким образом, идея общественного контроля является абсолютно реальной, как и идея государственного или муниципального контроля. Сочетание этих форм контрольной деятельности обеспечивает паритетность существования государства и гражданского общества, что является необходимым условием формирования и развития демократического правового государства.

Публичный и общественный контроль обладают как схожими чертами, так и ярко выраженными различиями. В первую очередь, следует указать на законодательно закрепляемые определения обоих явлений, представляющих собой деятельность управомоченных субъектов. Согласно трактовке общественного контроля, представленной в ч. 1 ст. 4 федерального закона об основах общественного контроля, он представляет собой деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за

⁶⁴Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – С. 335.

деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. В федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» данные виды контроля рассматриваются в контексте деятельности контрольных (надзорных) органов, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемой в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений⁶⁵.

Контекст формулировок видов контроля, представленных в упомянутых выше законодательных актах, в целом отражает содержание системы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, определяя субъекты взаимодействия, динамическую сторону, цели и результаты реализации их действий.

Следует также указать на частичное совпадение основной части целей и задач данных видов контроля, которые они выполняют в обществе. Так, в

⁶⁵ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007; 2021. – № 24 (Часть I). – Ст. 4188.

соответствии со статьей 5 федерального закона об основах общественного контроля его цели базируются в плоскости реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, учета в системе публичного управления общественного мнения и гражданских инициатив, а также общественной оценки деятельности органов публичной власти.

Задачи общественного контроля раскрывают его целевые установки, обозначенные выше, и предполагают:

- 1) формирование и развитие гражданского правосознания;
- 2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;
- 3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;
- 4) реализацию гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- 5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- 6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

В федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» отдельно не выделяются цели и задачи контроля, однако в самом его определении, которое было

приведено выше, вычленяется основная цель - предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. В теории права на этот счет выработано достаточно большое количество мнений и подходов. Так, А.М. Тарасов выделяет два типа целей – непосредственную, совпадающую с по своему содержанию с законодательно закрепленной трактовкой, и конечную – обеспечение безопасности наиболее важных интересов личности, общества и государства в целом⁶⁶. По мнению В.П. Беляева, в широком смысле целями государственного контроля выступают:

- защита конституционного строя;
- охрана прав и свобод человека и гражданина;
- эффективность государственного управления;
- стабильность формы устройства государства;
- поддержание соответствия издаваемых нормативных правовых актов Конституции РФ;
- обеспечение соответствия действий должностных лиц правоустановлениям;
- обеспечение законности и правопорядка⁶⁷.

Таким образом, сопоставляя вышеперечисленные функции и задачи, следует отметить, что основное совпадение целей и задач публичного и общественного видов контроля происходит в направлении обеспечения законности и правопорядка, защиты прав человека и гражданина, противодействия коррупции и повышения эффективности деятельности органов власти. В контексте рассмотрения сходства данных видов контроля следует указать и на их объекты, которые в обоих случаях предполагают возможность проверки деятельности и государственных структур, и негосударственных органов и организаций.

⁶⁶ Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 644 с. – С. 148-149.

⁶⁷ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 33.

Контролирующие субъекты в обоих видах деятельности, как правило, различаются: публичный контроль осуществляется исключительно органами публичной власти, а общественный контроль гражданами и их объединениями. Вместе с тем, данное утверждение весьма условно, так как в нормах федерального закона об основах общественного контроля, регламентирующих реализацию отдельных форм общественного контроля, можно найти в числе инициаторов их проведения государственных должностных лиц – а именно, уполномоченных по правам человека и правам отдельных категорий граждан. С другой стороны, само наименование данного вида контроля говорит о том, что он должен осуществляться от имени общества, что, однако, на практике, не исключает включенность в функционирование его механизма отдельных государственных институтов, назначение которых заключается не в сдерживании деятельности неправительственных организаций, а, наоборот, в оказании им помощи и поддержки для реализации совместных публично-значимых целей и задач.

Анализ природы публичного и общественного видов контроля позволяет сделать вывод о таком их общем «родовом» признаке, как обладание властно-правовым характером. Данное обстоятельство признается не всеми учеными⁶⁸, однако может быть аргументировано следующим образом. Определяя властный характер общественного контроля, следует исходить из констатации не политических, как в случае с публичным контролем, а именно общественных властеотношений, существование которых обеспечивается как нормами статьи 3 Конституции РФ, так и внутренней природой организации самого общества, основанного на связях между людьми, объединенных общей волей. Волевая основа порождения и проявления власти, а также наличие организационно-институциональных возможностей открыто заявить о своих интересах и потребностях, навязать их иным участникам социальных взаимоотношений, позволяет говорить о

⁶⁸ См., например: *Гриб В.В.* Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // *Юридический мир.* – 2010. – № 3. – С. 32 - 39.

множественности ее субъектов, не ограничивающихся только государством, но и включающих само общество.

Правовой характер присущ как публичному, так и общественному контролю, учитывая их нормативное закрепление, как в Конституции РФ, так и в иных нормативных правовых актах. Вопрос о целесообразности правовой регламентации сферы деятельности гражданского общества остается в настоящее время открытым, так как, в первую очередь, существуют реальные опасения избыточного регуляторного вмешательства в основы его функционирования. Думается, что независимость и свобода воли граждан как членов данного института может оказаться под угрозой, если вводить ничем неаргументированные государственные запреты, ограничения и множественные формы контроля. Однако, если правовая политика государства в сфере деятельности гражданского общества будет направлена на охрану, обеспечение и защиту прав и свобод его основных субъектов, то такое регулирование способно сыграть позитивную роль в существовании и развитии данного института. Поэтому закрепление общественного контроля на уровне нормативных правовых актов является необходимым средством дополнительной государственной гарантированности его практической реализации.

Одной из схожих черт публичного и общественного видов контроля выступает разнообразие сфер общественной жизни, в которых возможно их осуществление, что закрепляется в действующем законодательстве.

Весьма интересным вопросом при анализе соотношения публичного и общественного видов контроля является определение возможности корректировки поведения и деятельности контролируемых субъектов. Представляется, что данное направление выявления их общих черт и различий как раз обеспечивает дифференциацию их правовой природы. Для государственного и муниципального контроля вышеуказанное обстоятельство выступает одной из их важнейших характеристик их

осуществления. В случае с общественным контролем законодательством не предусмотрена возможность императивного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов. В случае выявления каких-либо нарушений, контролирующие субъекты общественного контроля не могут самостоятельно и напрямую применять праввосстановительные меры воздействия и принуждения. Это возможно осуществить только опосредованно, путем обращения в органы публичной власти, прокуратуру, суды и т.д. Также необходимо отметить, что результаты общественного контроля носят рекомендательный характер, а вот решения и предписания органов публичной власти по результатам контроля обязательны для исполнения.

Особый интерес вызывает соотношение парламентского и общественного контроля. Цель парламентского контроля состоит в первую очередь в обеспечении общественных интересов, что определяется, главным образом, конституционно-правовой природой парламента как представительного органа, который являясь институциональным воплощением конституционного принципа народовластия, занимает особое место в структуре органов государственной власти. Его тесная связь с обществом, обусловленная наделением парламентариев мандатом на представительство интересов населения, позволяет нам при изучении контрольной функции, несколько дистанцироваться от доминирующей на сегодняшний день в правовой литературе точки зрения о парламентском контроле как об институте, имеющем исключительно государственный характер. В данном контексте представляется целесообразным говорить о парламентском контроле как об особой общественно-государственной форме контроля.

Общественный и парламентский контроль объединяет не только наличие в основе реализации каждого общественных интересов. В соответствии с действующим законодательством у них происходит и

совпадение основных целей, например, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Характеризуя соотношение общественного и парламентского контроля, Т.В. Милушева совершенно справедливо отмечает: «Думается, что парламентский контроль необоснованно трактовать как сугубо государственный. Он представляет собой опосредованную форму общественного контроля, своего рода «мостик» между общественным и государственным контролем. Иными словами является наиболее организованной, структурированной, методически отработанной его частью»⁶⁹. В том же контексте рассуждает и А.Н. Аринин, называя парламентский контроль как «представительный способ общественного контроля»⁷⁰.

Единая конституционно-правовая природа все же не позволяет объединять парламентский и общественный контроль в рамках одного понятия или института. Это два совершенно самостоятельных элемента правовой системы, имеющих разный механизм своего функционирования и формы реализации. В данном случае речь должна идти о необходимости сочетания парламентского и общественного контроля для повышения эффективности правоприменения и достижения целей и задач, поставленных перед ними в законодательных актах. В отдельных формах парламентского контроля участие общественности уже предусмотрено действующими нормативными актами. Например, ч. 1 ст. 65 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации определяет, что

⁶⁹Милушева Т.В. К вопросу об общественном контроле [Электронный ресурс] – URL: http://www.rusnauka.com/15_DNI_2008/Gosupravlenie/33421.doc.htm (дата обращения: 22.04.2020).

⁷⁰Аринин А.Н. Развитие парламентского контроля как представительного способа общественного контроля [Электронный ресурс] – URL: <http://www.lawinrussia.ru/razvitie-parlamentskogo-kontrolya-kak-predstavitelnogo-sposoba-obshchestvennogo-kontrolya> (дата обращения: 22.04.2020).

парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации, общественных объединений и общественности⁷¹.

Думается, что перспективным направлением развития существующей модели взаимодействия государства и гражданского общества является нормативное обеспечение включенности граждан и их объединений в реализацию отдельных форм парламентского контроля. Например, можно предусмотреть инициирование проведения парламентских расследований Федерального Собрания Российской Федерации Общественной палатой РФ и вхождение ее членов в состав парламентской комиссии.

По мнению М.В. Масловской, создание системы общественного контроля, в том числе за деятельностью органов публичной власти, необходимо отнести к числу важнейших условий развития гражданского общества и становления правового государства⁷². Актуальность и высокий авторитет общественного контроля в государстве подчеркивает и А.Н. Овчинников, который отмечает, что при органах власти создаются общественные советы, институты гражданского общества, которые все больше оказывают влияние на решения, принимаемые органами власти и управления, что, безусловно, сказывается на уровне законности и дисциплины среди сотрудников и служащих государственных структур. Вместе с тем, по его мнению, основным средством обеспечения законности и дисциплины все же является государственный контроль⁷³. Так или иначе, публичный и общественный виды контроля следует рассматривать не как конкурирующие субстанции, а скорее как взаимодополняющие друг друга явления правовой жизни, представляющие собой важнейшие формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и общества.

⁷¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: // Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 12.10.2021) // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801; 2021. – № 42. – Ст. 7068.

⁷² Масловская, М. В. О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте / М. В. Масловская // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 8.

⁷³ Овчинников Н.А. Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 36 - 43.

Представленное выше соотношение категорий публичного и общественного видов контроля имеет важное методологическое значение для дальнейшего рассмотрения содержания и определения общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, которая должна постоянно поддерживаться, совершенствоваться и развиваться⁷⁴.

Согласно совершенно справедливому замечанию В.О. Лучина и Н.А. Бобровой, способность общества к контролю над властью – признак гражданского общества⁷⁵. Другими словами, понятия общественного контроля и гражданского общества определяют неотделимые друг от друга явления, которые не могут существовать автономно. По своей конституционно-правовой природе они носят взаимообуславливающий характер. Л.Ю. Грудцына называет общественный контроль в числе основных функций институтов гражданского общества, реализуемых в отношении государственной власти. Профессор С.М. Зубарев акцентирует внимание на том, что институты гражданского общества, являясь неправительственными структурами, посредством контроля должны, не препятствуя государству, оказывать большее «содействие в совершенствовании механизма государственного управления, повышении его антикоррупционного потенциала, улучшении качества оказываемых гражданам государственных услуг, рациональном использовании государственных ресурсов»⁷⁶. Согласно совершенно справедливому мнению, высказанному Г.Н. Комковой и В.В. Володиным, к числу важнейших условий формирования гражданского общества и усиления его роли в жизни общества и государства следует отнести расширение возможности участия граждан в управлении государством, усиление их контроля за деятельностью

⁷⁴ См. подробнее: Бердникова, Е. В. Правовые подходы к определению общественного контроля / Е. В. Бердникова // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 29-37.

⁷⁵ Лучин В.О., Боброва Н.А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 27.

⁷⁶ Зубарев, С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 10.

всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия важных государственных решений. Все вышеперечисленное имеет важное значение в осуществлении общественного контроля, так как он может реализовываться только при условии наличия полноценного и сильного гражданского общества, на равных взаимодействующего с государством⁷⁷.

Общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества должен быть направлен, во-первых, на реализацию общественных интересов, во-вторых, на обеспечение реализации и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, в-третьих, на обеспечение открытости системы публичного управления, которая нивелирует возможность появления коррупционных практик в органах власти, развивающихся вследствие корпоративной закрытости.

Общественные интересы как движущая сила общественных отношений, в которых ведущим субъектом выступает гражданское общество, с правовой точки зрения, представляют собой нематериальное воплощение его ценностей, устоев, потребностей, которые впоследствии формализуются в нормах права. Данную точку зрения подтверждает профессор Ю.А. Тихомиров, который считает, что «...проблема интересов - это проблема движущей силы правовой сферы. Интерес формирует правовую регуляцию, дает нормам реальную жизнь. Интерес - это философская категория, которая связана и с правовыми науками. Право выражает различные интересы»⁷⁸.

Интересы играют важную роль в процессе социального регулирования общественных отношений, так как являются первопричиной их возникновения и развития. Данное мнение отражает в своих научных работах профессор Г.В. Мальцев, который считает: «Благодаря регулятивному

⁷⁷ Комкова Г.Н., Володин В.В. Общественный контроль как механизм обеспечения открытости органов публичной власти // Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде / Коллективная монография под ред. В.В. Володина и С.В. Кабышева. – М.: «Формула права», 2009. – 253 с. – С. 85.

⁷⁸ Егорова Н.Е., Помазанский А.Е., Потапенко В.С. Интересы в праве: мнение молодых ученых // Журнал российского права. 2005. № 9 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.04.2020).

эффекту реализации индивидуальных, а также групповых и общественных интересов преодолевается беспорядочное движение социальных процессов, хотя более строгая упорядоченность последних достигается обычно другими средствами, например правовыми. Но в этих первичных регуляторах, прежде всего интересах, многие мыслители видели основную движущую силу человеческой истории»⁷⁹.

Определяя сущность общественного интереса, Д.А. Туманов констатирует: «В данном случае речь может идти о потребности в наличии некоего общего блага, принадлежащего обществу в целом либо отдельной социальной группе. При этом термин «благо» мы используем для обозначения некоего явления, само наличие которого имеет положительный эффект»⁸⁰.

По мнению О.А. Околесновой, важнейшим объектом общественных интересов выступает информация. Она пишет: «Общественные интересы являются одним из ключевых понятий в системе общественного контроля как основной критерий его проведения. Общественный интерес как потребность в информации есть прямое следствие права на информацию. Эта потребность должна удовлетворяться при осуществлении процедур общественного контроля»⁸¹. Таким образом, информация и процессы, связанные с ее раскрытием, представляют собой важную часть общего содержания общественных интересов и определяют функционирование системы общественного контроля. Резюмируя вышесказанное, следует сделать вывод о том, что общественные интересы, формируемые и агрегируемые институтами гражданского общества, лежат в основе и являются движущей силой осуществления общественного контроля в отношении публичной власти.

⁷⁹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – С. 265-266.

⁸⁰ Туманов Д.А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 3-4.

⁸¹ Околеснова О.А. Раскрытие информации как форма обеспечения доступа к информации, составляющей общественный интерес // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 5. – С. 795.

Решение проблем в сфере соблюдения и защиты прав и свобод заключается не только в активизации правозащитной деятельности государственных институтов, но и требует привлечения ресурсов гражданского общества, представленного в настоящее время многочисленными субъектами и использующего в качестве основного инструментария общественный контроль за деятельностью органов публичной власти.

В числе его основных целей общественного контроля законодательно закреплено обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, что позволяет определять данный институт в качестве одного из элементов отечественного правозащитного механизма, а также использовать ресурсы его основных субъектов непосредственно в правозащитной деятельности государства.

Если в процессе осуществления общественного контроля будут выявлены факты нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций субъекты могут направлять материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля в государственные органы. Кроме того, законодательством предусматривается право субъектов общественного контроля обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Открытость органов публичной власти как одно из направлений реализации общественного контроля институтами гражданского общества носит дуальный характер. С одной стороны, в отсутствие транспарентного и прозрачного функционирования системы публичной власти осуществление общественного контроля будет невозможным, а потому открытость власти в данном случае может считаться одним из основных условий контрольной

деятельности институтов гражданского общества. С другой стороны, соблюдение принципа открытости функционирования аппарата публичного управления само по себе представляет одно из направлений реализации общественного контроля, предполагающего возникновение юридических связей, основных на информационном обмене между основными субъектами его системы. Требования обеспечения транспарентности власти в любом демократическом государстве обусловлены необходимостью ее легитимации, положительного восприятия ее функционирования гражданским обществом.

В отсутствие легитимности органы власти утрачивают поддержку и доверие со стороны граждан, что ведет к дисбалансу общественных отношений, социально-политическим конфликтам и кризису политической системы государства. Кроме того, открытость публичного управления нивелирует вопросы, связанные с коррупционностью его основных структур, что также является важнейшим аспектом, связанным с целевыми установками осуществления общественного контроля. Развитие демократического правового государства невозможно без активного участия гражданского общества в процессе подготовки и принятия политических решений. Процедурная и информационная закрытость органов публичной власти приводит к негативным последствиям, выражающимся не только в утрате легитимности принимаемых решений, но и к возникновению тенденций коррупционного характера. Таким образом, практически любая форма публично-правовой деятельности нуждается в ее оценке со стороны институтов гражданского общества, только при соблюдении этого требования обеспечивается прозрачность деятельности государственного механизма, стабильность политической системы в целом, формируется благоприятная социальная среда.

Интеграция государственных органов и неправительственных организаций имеет очень высокий положительный эффект в сфере противодействия коррупции, что подтверждается мировой практикой борьбы

с этим деструктивным, дестабилизирующим явлением современного развития практически любого общества. Согласно Конвенции ООН против коррупции от 31 мая 2003 г., предупреждение и борьба с коррупцией являются обязанностью всех государств. Принимая во внимание международный опыт борьбы с коррупцией, в Российской Федерации также одним из центральных направлений антикоррупционной политики является активизация различных форм участия гражданского общества в процессе правотворчества, осуществления мониторинга государственных и муниципальных закупок и т.д.

Суммируя все выше высказанное, можно сделать вывод, что общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества представляет собой урегулированную конституционно-правовыми нормами деятельность институтов гражданского общества, реализуемую в отношении органов публичной власти в целях обеспечения и защиты общественных интересов, основных прав и свобод человека и гражданина, соблюдения принципов открытости, законности и верховенства права при решении актуальных задач публичного управления.

Сложность организации общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия, характеризующегося многообразием участников данной деятельности и многомерностью связей, возникающих между ними, детерминирует его детальное рассмотрение с точки зрения системы.

Применение системного анализа в процессе изучения правовых институтов и отношений давно заняло свою нишу в числе эффективных методов исследования, позволяющих более комплексно рассмотреть то или иное явление, оценив целостность и внутренние связи объекта. Его популярность, по мнению В.Н. Чернышева и А.В. Чернышева, обусловлена тем, что вся практическая деятельность человека носит системный характер.

Они выделяют следующие признаки указанной деятельности: 1) структурированность; 2) взаимосвязанность составных частей системы; 3) подчиненность организации всей системы определённой цели⁸². Совершенно справедливо определяет значение системного подхода В. Н. Протасов, который считает его универсальным инструментом познавательной деятельности, оговариваясь, однако, что «... как система может быть рассмотрено, в принципе, любое явление, хотя и не всякий объект научного анализа в этом нуждается»⁸³.

Центральным понятием данного научного подхода выступает категория «система», рассматриваемая в философском контексте как «объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места»⁸⁴. Анализируя понятие системы, В.Н Садовский и Г.Э. Юдин отмечали, что с ним связан ряд иных категорий, таких как «свойство», «отношение», «связь», «подсистема», «элемент», «окружающая среда», «часть — целое», «целостность», «суммативность», «структура», «организация» и др. Однако, по мнению авторов, «...эти понятия нельзя определить обособленно, независимо друг от друга: все они образуют некоторую концептуальную систему, компоненты которой взаимосвязаны (система определяется на их основе и в свою очередь способствует уточнению смысла этих понятий и т. д.) и в своей целостности задают первое представление о логическом каркасе системного подхода»⁸⁵.

На сложный и многогранный характер системы как объекта исследования указывал в своих трудах и А. Рапопорт, который писал следующее: «...это не просто совокупность (totality) единиц (частиц,

⁸² Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / В.Н. Чернышов, А.В. Чернышов. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 96 с. – С. 4.

⁸³ Протасов В.Н. Правоотношение как система. – М.: Юрид. лит., 1991. – 143 с. – С. 7.

⁸⁴ Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 576 с. – С. 415.

⁸⁵ Исследования по общей теории систем: Сборник переводов / Отв. Ред. и вступительная статья В.Н. Садовский и Г.Э. Юдин. – Москва, 1969. – 520 с. – С. 13.

индивидов), когда каждая единица управляется законами причинной связи, действующей на нее, а совокупность отношений между этими единицами»⁸⁶.

Из приведенных выше определений становится очевидным, что, как правило, для любой системы характерны целостность, структурность, иерархичность, единство, многообразие, взаимодействие и взаимозависимость элементов, ее составляющих.

Системные компоненты общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества можно определить следующим образом:

- Элементы системы общественного контроля, которые включают:
 - субъекты общественного контроля: подконтрольный субъект - органы публичной власти и контролирующий субъект - институты гражданского общества, наделенные соответствующими правами и обязанностями;
 - объект общественного контроля, представляющий собой формирование и деятельность органов публичной власти;
- Связи, образуемые между элементами системы, определяемые целями, методами и результатами контрольной деятельности, способствующие возникновению, изменению и прекращению взаимодействия между подконтрольным и контролирующим субъектами общественного контроля.

Подробная характеристика каждого из указанных структурных элементов будет дана в отдельной главе данной работы.

Подводя итог рассмотрению проблематики, заявленной в данном параграфе, следует акцентировать внимание на аксиологической составляющей общественного контроля в системе конституционно-правового взаимодействия публичной власти и гражданского общества, которая

⁸⁶*Рапопорт А.* Математические аспекты абстрактного анализа систем // Исследования по общей теории систем: Сборник переводов / Отв. Ред. и вступительная статья В.Н. Садовский и Г.Э. Юдин. – Москва, 1969. – 520 с. – С. 88.

имманентно обеспечивает практику реализации демократических установлений, заложенных в нормах Конституции РФ. Общественный контроль сам по себе представляет собой ценностный ориентир на пути построения правового государства с развитым гражданским обществом, так как цели, обусловленные его конституционно-правовой природой должны способствовать практическому воплощению принципа народовластия, укреплению правозащитной системы, повышению эффективности осуществления публичных функций органами власти.

1.3. Исторические предпосылки и конституционно-правовые условия развития общественного контроля за деятельностью публичной власти в России

Научное осмысление конституционно-правовой природы и функционирования отдельных институтов невозможно без анализа исторических предпосылок их создания и развития, позволяющего выявить общие закономерности и традиции, которые напрямую определяют современное состояние исследуемой проблемы. Изучение характера и основных направлений взаимодействия власти и общества в России позволяет сделать вывод о том, что данные отношения на протяжении многих веков претерпевали качественное изменение как в ценностном, так и в организационно-правовом аспектах. По мнению В. Лепехина, «вся история человечества представляет собой борьбу общества и государства, и только демократия является оптимальным средством их взаимоотношений»⁸⁷.

В истории Российского государства переход к демократическим основам организации публичной власти имел затяжной характер. Особенности проявились также и в специфике идеологического восприятия содержания устоев народовластия. В отличие от Западной Европы, где общество в условиях активного развития экономических процессов

⁸⁷ Лепехин В. Лоббизм. – М.: Российский Юридический Издательский Дом, 2005. – С. 72.

практически изначально доминировало над государственной организацией, в отечественных традициях управления преобладала жесткая ориентированность на патриархальность и незыблемость государства, что в последствии предопределило дисбаланс государственных и частных интересов, гипертрофированность гражданского общества и, как следствие, долгое отсутствие общественных институтов и механизмов, обеспечивающих контроль за деятельностью власти. Основатель и лидер Конституционно-демократической партии П.Н. Милюков справедливо отмечал: «Русское государство оказалось сильнее общества потому, что развитие материальных интересов не успело еще сплотить общество в прочные общественные группы, какие давно сложились на Западе под влиянием ожесточенной экономической борьбы»⁸⁸.

В истории формирования системы общественного контроля в России как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества можно условно выделить три этапа:

- дореволюционный;
- советский;
- современный.

Традиции учета общественного мнения в государственном управлении были заложены еще в период развития Древнерусского государства, проявившись в форме вечевых собраний, возникших в X веке из племенных собраний славян и предоставлявших народу определенную возможность воздействовать на политическую жизнь, и в дальнейшем пришедших им на смену в XVI веке Земских соборов. Они представляли собой исторические прототипы современных общественных обсуждений и публичных слушаний, созываемые для рассмотрения наиболее важных общественно значимых вопросов. Конечно, в классическом правопонимании народовластия данные институты носили квазидемократический характер по причине

⁸⁸ Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры. – М., 1992. – С. 23.

ограничительных механизмов всеобщего волеизъявления и реализации в первую очередь интересов князя, обеспечивая легитимность принимаемых решений. Однако, по мнению Е.В. Ковряковой, нельзя недооценивать историческую роль веча в системе народовластия, так как оно, в отличие от некоторых иных форм прямой и представительной демократии, отвечает этнопсихологии славянских народов, о чем свидетельствует новейшая история Крыма и Украины⁸⁹. Широкий круг вопросов, выносимых на вече для обсуждения, позволяет говорить о его высоких функциональных возможностях в сфере законодательной, исполнительной и даже судебной власти. Как и вече, Земские соборы, привлекая отдельные категории населения к правотворческому процессу, решению вопросов политической и экономической значимости, войны и мира, играли важную роль и в обеспечении открытости государственного управления, и в выражении общественного мнения. Исследователи Т.В. Платова и Ю.А. Давыдова указывают, что они проводились именно в те периоды жизни государства, когда правительству более всего нужна была поддержка народа⁹⁰.

Опыт народовластия оказался под угрозой в связи с процессами абсолютизации власти. Совершенно понятно, что, абсолютизм как форма государственного управления, утвердившаяся и просуществовавшая в России вплоть до начала XX века, препятствовал формированию основ гражданского общества и развитию частной инициативы. Однако и категорично утверждать, что в царской России отсутствовали даже зачатки политически активных общественных структур, было бы не верным. В своей работе «Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора» С. А. Котляревский указывал: «В конституционном государстве всей совокупности народа как таковой, принадлежит в той или другой мере

⁸⁹ Коврякова Е.В. Вече как форма народовластия у славян // Актуальные проблемы истории государства и права. – 2014. – № 12. – С. 2694.

⁹⁰ Платова Т.В., Давыдова Ю.А. Парламентаризм в царской России: идеи и попытки реализации // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. Научно-теоретический журнал. – 2015. – № 4. – С. 87.

«политическое самоопределение», то есть возможность активно влиять на ход политической жизни, - возможность, определенная законом; ибо не менее очевидно, что и в абсолютистском государстве общественное мнение и даже общественное настроение представляет несомненную силу, с которой правительство, хотя и не принуждаемое к этому никаким текстом закона, на деле считается»⁹¹.

Думается, что в дореволюционной России важным этапом генезиса гражданского общества становится период царствования Александра II, правление которого ознаменовалось целой плеядой реформ, способствовавших развитию частных интересов. Как отмечает О.Д. Попова, особая ценность заключалась даже не в содержании самих преобразований, а в том, что к их подготовке привлекались представители общественности. Например, обсуждение проектов крестьянской реформы осуществлялось в губернских комитетах, что явилось, по ее мнению, «первым в истории России учетом общественного мнения»⁹².

Большинство исследователей сходятся во мнении, что особую роль в реформационном процессе сыграло создание земств, учрежденных на основании Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года и призванных решать вопросы местного самоуправления. Так, согласно точке зрения С.Г. Сергеева, данные структуры функционировали вне системы государственных органов, имели собственную экономическую базу, основывались на принципах саморегулирования и самоуправления и вовлекали значительную долю населения страны⁹³.

⁹¹*Котляревский С.А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. – С.-Петербург: Типография Альтшулера. 1907. – С. 9.

⁹²*Попова О.Д.* Опыт учета общественного мнения в законотворческом процессе (на примере церковных реформ во второй половине XIX - начале XX века) // История государства и права. – 2007. – №8. – С. 32-35.

⁹³*Сергеев С.Г.* Становление гражданского общества в России: историко-политологический подход. Авторф. дисс...к.полит.наук. – Саратов, 1999. – С. 17.

Следует отметить, что земские учреждения были практически полностью лишены каких-либо контрольных функций в отношении органов государственной власти, однако идеи участия представителей земских структур в процессе принятия государственных решений обсуждались на правительственном уровне. Так, 13 апреля 1863 года в записке министра внутренних дел П.А. Валуева к Александру II указывалось на необходимость при проведении земской реформы включения представителей общественности в работу Государственного Совета. В ноябре того же года им был представлен проект закона, предусматривающий создание особого совещательного органа – Съезда государственных гласных при Государственном Совете, состоящего из 175 членов, избираемых земствами и городами и назначаемых (не менее одной пятой общего состава) Императором⁹⁴. Таким образом, все законы, прежде чем направляться на рассмотрение общего собрания Государственного Совета, должны были пройти обсуждение не только в Департаментах Государственного Совета, но и получить содержательную оценку Съезда государственных гласных. Более того, 16 гласных, избираемых указанным Съездом, должны были участвовать на равных основаниях в непосредственной работе общего собрания Государственного Совета. Несмотря на то, что их количество относительно 60-70 членов Государственного Совета являлось незначительным, все же данный проект можно рассматривать как прогрессивный шаг к относительной демократизации законодательного процесса, способствующий реализации контрольной функции общества над государством посредством оценки и обсуждения принимаемых решений.

Другим, не менее реформационным проектом, нацеленным на привлечение народных представителей к участию в осуществлении государственного управления и обеспечивающим открытость

⁹⁴ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Том I. Конституционное право. – С.-Пб.: Типография Спб. Акц. общ. «Слово». 1908. – С. 110.

законодательного процесса, была, так называемая, Конституция М.Т. Лорис-Меликова, разработанная в 1881 году. Основной идеей данного документа являлось создание при Государственном Совете Общей комиссии – особого совещательного органа, в который должны были поступать все законопроекты перед их непосредственным обсуждением⁹⁵. Принцип формирования этого органа предусматривался смешанный: часть членов назначалась Императором, другие были выборные от губерний и городов. Слабостью указанного проекта являлся совещательный характер решений, выносимых Общей комиссией, таким образом, Государственный Совет мог принимать законы и при их негативной оценке со стороны комиссии.

Следует отметить, что ни проект П.А. Валуева, ни Конституция М.Т. Лорис-Меликова не обрели формального нормативного выражения, хотя к обсуждению отдельных законопроектов все же стали привлекать представителей общественности. Как указывает Л.И. Рогачева, например, при рассмотрении вопросов о снижении выкупных платежей к обсуждению были привлечены 12 экспертов из разных областей России, о спиртных напитках – 32 советника⁹⁶.

Несмотря на объективные сложности включения представителей земств в процедуру принятия государственных решений, думается, что данные структуры все же имели большое значение в активизации политической роли общества, способствовали самоорганизации общественной инициативы и контроля, развивая и апробируя различные механизмы участия в местном самоуправлении. По мнению В.В. Назарова, важную роль в создании общественных институтов обсуждения вопросов местного значения играли съезды земских служащих (врачей, ветеринаров, статистиков, агрономов и др.), на которых обсуждался самый широкий круг проблем, затрагивающих различные стороны организации земской

⁹⁵ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 111-112.

⁹⁶ Рогачева Л.И. Общественные организации и гражданское общество // Власть. – 2010. – № 4. – С. 28.

деятельности. Их основным содержанием стали вопросы улучшения санитарно-гигиенических условий труда и быта сельского населения, профилактика заболеваний, разработка противоэпидемических мероприятий, совершенствование методов статистических исследований, улучшение агрокультуры и др⁹⁷.

Формой выражения гражданской позиции также являлись ходатайства и адреса губернских и уездных земств по различным поводам. В 90-е гг. XIX в. земства выступают с ходатайствами об отмене телесных наказаний, об издании общеземского печатного органа, о введении земской адвокатуры, об освобождении учителей начальных школ от воинской повинности, установлении некоторых льгот при отбывании этой повинности по семейному положению, увеличении числа гласных в отдельных уездах и т. д. Ответы на ходатайства часто затягивались, и только приблизительно одна третья часть из них получала удовлетворение⁹⁸.

Как указывает Б.В. Чернышев, в XVIII-XIX вв. механизм подготовки и принятия законопроектов включал в себя возможность консультирования с обществом. Так, во второй половине XIX в. обсуждение законопроектов проходило не только в министерствах, но и в специальных комитетах, куда приглашались эксперты от общества и сословных организаций дворянства, купечества. Также существовала практика сбора мнений от частных лиц и сословных организаций по готовящейся реформе⁹⁹. Данную позицию подтверждает и В.В. Гриб, который отмечает: «Правительственные объединения в форме комитетов, советов, ученых отделов формировались в каждом министерстве, как правило, с совещательными функциями: в Министерстве внутренних дел действовало два таких органа - медицинский и статистический советы; в Министерстве народного просвещения

⁹⁷ Назаров В.В. К вопросу о роли земства в становлении гражданского общества в России во второй половине XIX века // Известия Саратовского университета. 2008. Т. 8. Сер. История. Международные отношения, вып. 1. – С. 26.

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ Чернышев Б.В. Разработка и принятие государственных решений в России: уроки истории (XVIII-XIX вв.). – Саратов: СЮИ МВД России. 2003. – С. 14.

образовывался ученый комитет; в Министерстве путей сообщения - совет по железнодорожным делам и ученый отдел»¹⁰⁰.

Помимо земств важную роль в становлении гражданского общества и формировании основ общественного контроля за деятельностью органов государственной власти во второй половине XIX – начале XX в.в. сыграли общественные организации. Основы государственно-правового регулирования создания и деятельности общественных организаций были заложены указом Екатерины II об образовании Вольного экономического общества 1762 г. и Уставом благочиния 1782 г., провозгласившими главным условием их функционирования правительственное разрешение¹⁰¹.

Вольное экономическое общество (далее – ВЭО) создавалось по инициативе власти, однако в его состав входили представители высших кругов интеллигенции, в первую очередь, из научного и экономического сообщества. Их деятельность была направлена на реформирование, поддержку государства и одновременно помощь народу. Одними из основных принципов функционирования ВЭО провозглашались представление независимой, объективной точки зрения, а также оказание услуги государству, в том числе и в виде критики¹⁰².

Первоначально ВЭО не включалось в активную политическую жизнь, однако на реформационной волне второй половины XIX века его члены присоединились к активной деятельности по осуществлению преобразований. Так, например, в 1860–1870-е годы общество организовывало обсуждение развития крестьянской поземельной общины. В дальнейшем, проведя анализ ситуации, деятели ВЭО осознали, что реформы продвигаются медленно и не соответствуют необходимым инновациям. В

¹⁰⁰Гриб В.В. Взаимодействие государства и гражданского общества: правовые проблемы // История государства и права. – 2010. – № 23. – С. 24.

¹⁰¹Туманова А.С. Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций в России в начале XX века: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.01 - Теория и история права и государства ; История правовых учений / А.С. Туманова; Академия управления МВД России. – М., 2003. – С. 3.

¹⁰²Халий И.А. Общественные движения в России до конца 1920-х годов: развитие в эпоху трансформаций // Социологический журнал. – 2008. – № 2. – С. 56-57.

результате общество все больше поддерживало либеральную оппозицию самодержавию, став постепенно серьезным оппонентом императорской власти, что привело его к полному запрету в 1915 году¹⁰³.

До принятия в марте 1906 г. Временных правил об обществах и союзах в России не существовало специального нормативного акта, регулирующего основные аспекты образования и деятельности обществ и союзов. Несмотря на отсутствие четкой нормативно-правовой регламентации общественные организации стали повсеместно создаваться в России уже на рубеже 60-70-х гг. XIX в. Таким образом, в предреволюционное время в нашем государстве сформировалась широкая сеть обществ и союзов, удовлетворявших потребности населения в образовании, научной деятельности, художественном творчестве, здравоохранении, социальной защите и т.д. Так, за период с 1906 по 1909 г. было образовано 4 800 обществ. В 1912 г. в одной только Москве насчитывалось более шестисот ассоциаций, около пятисот обществ действовало в С.-Петербурге¹⁰⁴.

Важную роль в общественном контрольном механизме за деятельностью системы государственного управления играли объединения промышленников и предпринимателей, что во многом было обусловлено активным развитием индустриального сектора экономики, произошедшим на рубеже XIX-XX в.в. Формирующиеся предпринимательские слои искали новые способы взаимодействия с властью¹⁰⁵. Описывая формы воздействия общественности на власть, В.В. Гриб выделяет активно проводившиеся в начале XX в. съезды - дворянские, земские, профессиональные и т.д. Всероссийские и региональные, касавшиеся различных сторон российской жизни - образования, здравоохранения, сельского и городского хозяйства и

¹⁰³ Халий И.А. Указ.соч.

¹⁰⁴ Туманова А.С. Указ.соч. С. 3.

¹⁰⁵ Ильичева Л.Е. Лоббизм и интересы предпринимательства. – М.: Мысль. 2000. – С.160.

др., - именно они являлись показателем растущего участия общественности в государственной политике¹⁰⁶.

12-14 января 1906 г. в Санкт-Петербурге состоялся организационный съезд представителей промышленности и торговли, на котором было принято решение ходатайствовать перед властями об утверждении Положения о съездах, которое закрепляло основную идею создания данной организации следующим образом: «Для выяснения и обсуждения вопросов, касающихся общих нужд промышленности и торговли, и для разработки мер, клонящихся к их преуспеянию, а равно для объединения представительства общих интересов промышленности и торговли, учреждаются съезды представителей промышленности и торговли»¹⁰⁷.

Исходя из вышесказанного, такая форма взаимодействия власти и объединений как съезды позволяла, с одной стороны, обеспечить открытость разрабатываемых и принимаемых решений в социально-экономической сфере, а с другой стороны, способствовала непосредственному участию бизнес-структур дореволюционной России в процессе выработки законопроектов, затрагивающих интересы данных организаций.

Одним из основных направлений контроля представителей промышленников и предпринимателей за процедурой принятия государственных решений стало их участие в особых совещаниях при Министерстве торговли и промышленности, главным образом, при рассмотрении пакета законопроектов, направленных на регулирование вопросов, связанных с правовым положением и социальными гарантиями наемных рабочих. На протяжении нескольких лет попытки министерства внести в Государственную Думу хотя бы один из этих законопроектов

¹⁰⁶ Гриб В.В. Историческая роль и значение общественных формирований в России в развитии гражданского общества // История государства и права. – 2010. – № 10. – С. 33 - 35.

¹⁰⁷ Положение о съездах представителей промышленности и торговли Высочайше утвержденное положение Совета министров 24 августа 1906 г. // Собрание узаконений. – 1906. 7 ноября. – Отд. I. – Ст. 1796.

заканчивались неудачей по причине особого контроля и давления со стороны заинтересованных крупных объединений промышленников¹⁰⁸.

Реформы 1905-1906 г.г. стали новым этапом в становлении гражданского общества в России и развитии общественного контрольного механизма за деятельностью власти, создав правовое поле для его реализации. В числе нормативных правовых актов, сыгравших позитивную роль в усилении политической роли общественности, в первую очередь следует отметить Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», провозгласивший основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов¹⁰⁹. Помимо этого важной новеллой данного акта явилось провозглашение (совместно с Манифестом Николая II от 6 августа 1905 «Об учреждении Государственной Думы») Государственной Думы как высшего законодательного органа, формируемого на основе народного представительства, «...чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нашей власти»¹¹⁰.

Несмотря на противоречивые оценки, сложившиеся в научном сообществе и общественном мнении по поводу исторической роли Государственной Думы, думается, что она сыграла ключевую роль в усилении взаимосвязи государства и общества, обеспечив относительную публичность процесса принятия государственных решений, какой не существовало ранее. Порядок формирования, как и процессуальные особенности организации заседаний данного органа, обусловили доступ граждан к законотворческой деятельности, позволили осуществлять общественный контроль разнообразными способами. Как отметил Б.М.

¹⁰⁸ Аврех А. П.А. Столыпин и судьбы реформ в России. – М.: Политиздат. 1991. – С. 99-100.

¹⁰⁹ Об усовершенствовании государственного порядка: Манифест 17 октября 1905 г. // Российское законодательство X-XX вв. – М., 1994. – Т. 9. – С. 41.

¹¹⁰ Там же.

Витенберг: «...Дума была, безусловно, наиболее открытым для общества из всех высших государственных учреждений»¹¹¹.

С одной стороны, публичность заседаний Государственной Думы предусматривала широкий доступ общественности. Для посетителей отводились особые ложи в зале заседаний. Пожелавшие воочию наблюдать думские прения должны были получить разрешение сначала заведующего охраной Таврического дворца, затем председателя Думы, после чего по именным билетам попадали в зал заседаний. С другой стороны, необходимо отметить деятельность СМИ, которые обеспечивали информационную открытость, освещая подробности парламентской деятельности. Так, во время I и II Дум в Таврическом дворце были аккредитованы около 200 журналистов. Да и сама Дума вела активную издательскую деятельность, публикуя стенографические отчеты, материалы работы думских комиссий, обзоры деятельности Думы и ее структурных подразделений и т.д.¹¹²

Подводя итог анализу становления элементов общественного контроля в дореволюционной России, можно сделать следующий вывод: в условиях существования абсолютистской системы государственного правления, ориентированной на сугубо закрытый от широкой общественности механизм принятия решений, развитие общественного контроля как института было совершенно невозможным. Несмотря на это царизм, начиная со второй половины XIX века, под давлением общественного мнения шел на незначительные уступки по направлению децентрализации и открытости управления в виде организационного и правового закрепления отдельных форм вовлечения представителей народа в сферу политической жизни (земства, общественные организации, профессиональные объединения, съезды и т.д.). Взаимодействие государства

¹¹¹ Глинка В.Я. Одиннадцать лет в Государственной думе. 1906 – 1917: Дневник и воспоминания / Вступ. Статья, подгот. текста, биогр. словарь и коммент. Б.М. Витенберг. – М.: Новое литературное обозрение. 2001. – С. 13.

¹¹² Там же. С. 13-14.

и общества, как правило, было основано на консультативной функции последнего в виде обсуждения представителями заинтересованных общественных структур принимаемых властью решений. Главной особенностью того времени являлось то, что общественный контроль осуществлялся не по инициативе самих граждан, а по исключительному дозволению верховной власти, что делало его неэффективным и фрагментарным элементом народовластия¹¹³.

Правовая регламентация основных гражданских и политических прав и свобод, провозглашенных, в Манифесте Николая II 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» и развитых последующими государственными актами, способствовала как самоорганизации, так и политической идентификации общественных сил. Развитие средств массовой информации, несмотря на жесткое цензурирование неудобных царскому режиму публикаций, также обеспечивало популяризацию и открытость сферы государственного управления, таким образом происходил планомерный рост гражданской активности.

Таким образом, дореволюционному этапу развития общественного контроля в России, на котором только происходит формирование организационно-правовых предпосылок становления гражданского общества, присущи следующие черты:

1. затяжной во временном выражении характер, охватывающий более десяти столетий своего развития;
2. исторический циклизм, демонстрирующий на разных этапах развития взаимодействия государства и общества различную степень вовлеченности последнего в процессы принятия политических решений;
3. консультативно-совещательный характер форм общественного участия в управлении делами государства;

¹¹³ См. подробнее: Бердникова, Е. В. История развития общественного контроля в дореволюционной России / Е. В. Бердникова // История государства и права. – 2018. – № 3. – С. 33-37.

4. разрозненность институтов, обеспечивающих вовлеченность граждан в общественную жизнь.

Февральская революция 1917 года заложила основы институционализации общественного контроля, которая окончательно произошла с присущими советской системе государственного управления особенностями только в последние десятилетия существования СССР. Демократия и народовластие являлись важным фактором развития социалистической модели общества, потому особое внимание уделялось общественным формам, активно задействованным в механизме принятия политических решений. Именно трудящимся, по замыслу идеологов социализма, отводилось ведущее место в осуществлении народного контроля, который функционально позволял проверять и контролировать государственные дела и играл особую роль в обучении граждан искусству управления обществом.

Думается, что базисной формой отражения социалистической модели народовластия стал рабочий контроль над производством и распределением, рассматривающийся большевистской идеологией в рамках двух исторических этапов. Первый период – между февральской и октябрьской революциями 1917 года – обозначил рабочий контроль как основную форму революционного вмешательства пролетариата России в капиталистическую экономику. Второй период – после Октябрьской революции 1917 г. – представлял рабочий контроль как главное социально-экономическое мероприятие Советского государства, подготовившее национализацию промышленности и транспорта, необходимое условие налаживания планомерной организации общественного производства¹¹⁴. По мнению В.И. Ленина, рабочий контроль являлся непременным условием диктатуры пролетариата. В своей статье «Удержат ли большевики государственную власть?» он писал: «...если речь идет о пролетарском государстве, *т. е.* о

¹¹⁴ Большая советская энциклопедия. Третье издание. В 30 т. Т. 17. – М.: Издательство «Советская энциклопедия». 1975. – 616 с. – С. 319.

диктатуре пролетариата, то рабочий контроль *может* стать всенародным, всеобъемлющим, вездесущим, точнейшим и добросовестнейшим *учетом* производства и распределения продуктов»¹¹⁵.

Данная форма контроля приобрела правовое закрепление в Положении о рабочем контроле, которое было принято 14 ноября 1917 года. В соответствии с ним в интересах планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, торговых, банковских, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных, производительных товариществах и пр. предприятиях, имеющих наемных рабочих или же дающих работу на дом, вводился рабочий контроль над производством, куплей, продажей продуктов и сырых материалов, хранением их, а также над финансовой стороной предприятия, который осуществляли все рабочие данного предприятия через свои выборные учреждения, как-то: заводские, фабричные комитеты, советы старост и т.п., причем в состав этих учреждений входили представители от служащих и от технического персонала¹¹⁶.

В каждом крупном городе, губернии или промышленном районе создавался местный совет рабочего контроля, в который, будучи органом Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, входили представители профессиональных союзов, заводских, фабричных и иных рабочих комитетов и кооперативов. Руководящую роль вплоть до января 1918 года выполнял Всероссийский совет рабочего контроля, формировавшийся из представителей крупнейших всероссийских организаций.

Органы рабочего контроля, решения которых были обязательны для исполнения владельцами предприятий, наделялись в соответствии с Положением широким набором прав и полномочий, а именно:

¹¹⁵ Ленин В.И. Удержат ли большевики государственную власть? // Полное собрание сочинений. Т.34. Пятое издание. – М.: Издательство политической литературы. 1969. – 577 с. – С. 306.

¹¹⁶ Положение о рабочем контроле от 14 ноября 1917 года // Декреты Советской власти. Т.I. М.: Гос.изд-во полит.литературы. 1957. – 625 с. – С. 83.

- 1) наблюдение за производством, включая нормирование выработки продукции предприятия и определение ее себестоимости;
- 2) право контроля всей деловой переписки предприятия, причем за сокрытие корреспонденции владельцы несли ответственность по суду. Регламентация отмены коммерческой тайны обязала владельцев предъявлять органам рабочего контроля все книги и отчеты за все отчетные годы.

По данным Всероссийской промышленной переписи 1918 г., к середине 1918 года специальные контрольные органы функционировали на 70,5 % предприятий с числом рабочих свыше 200 человек¹¹⁷.

Историческая оценка значимости рабочего контроля в жизни общества и государственного управления представляется неоднозначной. Советская наука признавала, бесспорно, положительный опыт внедрения данного института в систему общественных отношений в деле установления диктатуры пролетариата, отмечалась и особая роль в подготовке управленческих кадров для новой социалистической России.

Подход современных исследователей революционных преобразований в России представляется более прагматичным. Так, например, С.Г. Кара-Мурза считает, что процесс внедрения системы рабочего контроля на предприятиях шел стихийно и по-разному, отмечая, что были случаи, когда рабочие, выгнав предпринимателей и не справившись с управлением, просили их вернуться обратно. Он пишет: «Сама идея рабочего контроля на отдельном предприятии отвечала скорее принципам синдикализма, чем социализма, который предполагал планомерную организацию производства в обществе в целом»¹¹⁸.

В январе 1918 года Всероссийский совет рабочего контроля был заменен сначала Центральной контрольной коллегией и учетно-контрольными коллегиями и контрольными комиссиями на местах, а с июля

¹¹⁷ Большая советская энциклопедия. Третье издание. В 30 т. Т. 17. – М.: Издательство «Советская энциклопедия». 1975. – 616 с. – С. 319.

¹¹⁸ Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация. Книга первая. От начала до Победы. – М.: Издательство «Алгоритм». 2001. – 527 с. – С. 162.

1918 года был учрежден Народный комиссариат государственного контроля РСФСР, таким образом, рабочий контроль был заменен на государственный.

Признавая роль масс решающим фактором в социалистическом строительстве, В.И. Ленин требовал, чтобы органы контроля создавались на основе активного участия в них трудящихся, стали школой коммунистического воспитания народа и подготовки масс к управлению государством. Он поставил задачу: «... всю трудящуюся массу, и мужчин и женщин особенно, провести через участие в Рабоче-Крестьянской инспекции»¹¹⁹. В связи с этим, декретом ВЦИК РСФСР от 8 февраля 1920 года¹²⁰ государственный контроль как в центре, так и на местах был реорганизован в единый орган социалистического контроля - Народный комиссариат Рабоче-Крестьянской инспекции, просуществовавший до 1934 года¹²¹. С одной стороны, такой политический симбиоз объяснялся расширением хозяйственно-экономических и административных задач, вставших перед Советской Республикой, с другой стороны государственный контроль не мог решить полностью проблемы, связанные с наблюдением и контролем, обеспечивающие быстрое и целесообразное осуществление декретов и постановлений Советской власти во всех областях хозяйства и государственного управления. Поэтому необходимо было привлекать к делу государственного контроля широкие рабочие-крестьянские массы, что одновременно создавало возможность подготовить и приучить их к управлению государственным аппаратом.

В основу формирования Рабоче-Крестьянской инспекции был заложен демократический принцип выборности, ее членом мог стать любой трудящийся, пользующийся правом выбора по Конституции РСФСР. Особо

¹¹⁹ Ленин В.И. Замечание и добавление к проектам «Положения о рабочей и крестьянской инспекции» // Полное собрание сочинений. Т.40. Пятое издание, 1974. – 499 с. – С. 65-66.

¹²⁰ О Рабоче-Крестьянской инспекции: декрет ВЦИК РСФСР от 08 февраля 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – № 16. – Ст. 94.

¹²¹ Ленин В.И. Предисловие // Полное собрание сочинений. Т.40. Пятое издание, 1974. – 499 с. – С. XXI.

отмечалось, что важное внимание должно быть обращено на привлечение к работам Рабоче-Крестьянской инспекции женщин. Лица, занимающие ответственные должности по управлению предприятиями или высшие административные должности, не могли быть избраны. Выборы в члены Рабоче-Крестьянской инспекции проходили по фабрикам, заводам, предприятиям и т.п., а в волостях и поселках – на сельских и волостных собраниях избирателей и на беспартийных рабоче-крестьянских конференциях.

Количество членов Рабоче-Крестьянской инспекции было не ограничено. Устанавливалось, что состав Рабоче-Крестьянской инспекции должен быть текучим, и выборы членов Инспекции должны производиться с таким расчетом, чтобы постепенно все рабочие и работницы данного предприятия или все крестьяне были вовлечены в работы Инспекции.

Все делегированные для участия в Рабоче-Крестьянской инспекции подразделялись на категории постоянных сотрудников Рабоче-Крестьянской инспекции, фактических контролеров, исполняющих те или иные поручения Народного Комиссариата, и заведующих отделами в центре и на местах, ведущих самостоятельные обследования, на практикантов, обзоревающих и наблюдающих за ходом работ в советских учреждениях, а в особенности в общественных столовых, банях и т.п., и группы содействия Рабоче-Крестьянской инспекции. На фабриках, заводах и мастерских и в селах должны были организовываться ячейки для содействия ее работе.

В соответствии с Декретом о Рабоче-крестьянской инспекции данный орган должен был немедленно приступить к реорганизации всех органов бывшего государственного контроля на основе привлечения широких масс трудящихся к осуществлению ими контроля над всеми органами государственного управления, хозяйства и общественных организаций.

В качестве основных форм деятельности Рабоче-крестьянской инспекции предусматривались ревизии и обследования всех органов

Советской власти как в области административного управления, так и в области хозяйственной, а также общественных организаций; наблюдение за правоприменением, за организацией работы с обращениями граждан во всех учреждениях; прием заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц; представление на рассмотрение центральной и местной властей конкретных предложений по совершенствованию государственного строительства; участие во всех совещаниях и заседаниях органов Советской власти и общественных организаций.

В связи с принятием декрета ВЦИК от 18 августа 1921 года правовой статус Рабоче-Крестьянской инспекции усилился путем регламентации принципа невмешательства в ее деятельность каких-либо органов. Все государственные структуры обязаны были оказывать ей прямую поддержку. В документе говорилось о том, чтобы «инспекционная и ревизионная работы Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции (РКИ) и его местных органов сохранили полную независимость, не протекали под тем или иным давлением и сохраняли полную объективность»¹²².

В послереволюционный период, характеризовавшийся острой необходимостью восстановления разрушенной экономики и реанимации народного хозяйства России, опыт организации и деятельности Рабоче-Крестьянской инспекции можно рассматривать как несомненно положительный. Однако в условиях недостатка профессиональных кадров для решения возложенных на данный орган задач, особенно в сфере финансово контроля, результаты такого контроля были не всегда продуктивны. Как отмечает А.Г. Дианов, ревизии, которые проводили инспекторы РКИ, были нередко крайне поверхностными, в отчетах, как правило, шло перечисление тех недостатков, которые и так были видны. Отсутствие планирования в работе этих органов, стихийность самих

¹²² Об усилении деятельности Рабоче-Крестьянской Инспекции: Декрет ВЦИК от 18.08.1921 // СУ РСФСР. – 1921. – № 61. – Ст. 424.

проверок также отрицательно сказывались на результатах их деятельности¹²³.

В. И. Ленин всесторонне разработал принципы организации контроля в Советском государстве; в последних статьях (1923) им был выдвинут план реорганизации Рабоче-Крестьянской инспекции. Основополагающими принципами ленинского плана были соединение партийного и государственного контроля, широкое привлечение к его работе рабочих и крестьян. В этом Ленин видел залог успешной работы, источник неиссякаемой силы партии и государства. В соответствии с ленинскими указаниями XII съезд РКП (б) создал объединенный орган – Центральную контрольную комиссию Рабоче-Крестьянской инспекции (ЦКК-РКИ), выполнявший функции партийного и государственного контроля¹²⁴.

На XIV съезде ВКП (б) в декабре 1925 года важнейшими задачами ЦКК-РКИ были еще раз поставлены проверка исполнения постановлений и директив партии и государства и контроль за деятельностью узловых частей госаппарата. При чем отмечалось, что в этой работе ЦКК-РКИ должна выступать, с одной стороны, как непосредственный орган проверки и контроля, а, с другой стороны, как организатор таких форм управления отдельными государственными отраслями, которые обеспечивали бы руководящим органам соответствующих ведомств постоянную систематическую проверку исполнения принятых постановлений всеми подчиненными органами и должностными лицами. Перед ЦКК-РКИ на ближайшую перспективу ставилась задача выработки мероприятий, дающих возможность для руководящих государственных и хозяйственных органов своевременного оперативного учета и проверки исполнения. ЦКК-РКИ и их местные органы путем производства обследований и изучения материалов

¹²³Дианов А.Г. Рабоче-Крестьянская инспекция и проблема контроля за деятельностью госаппарата в Сибири в 1920 г. // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – №. 346 (май). – 215 с. – С. 68.

¹²⁴Ленин В.И. Предисловие // Полное собрание сочинений. Т.40. Пятое издание, 1974. – 499 с. – С. XXI.

обязаны оказывать содействие партии и государству в своевременном реагировании на процессы, происходящие в стране и в партии¹²⁵.

Таким образом, произошло изменение самой природы рабочего контроля – из общественного он превратился в государственный, что явилось абсолютно предсказуемым в условиях построения системы управления, основанной на диктатуре пролетариата. Участие общественности в лице представителей рабочего класса и крестьянства в создаваемых государством контрольных структурах способствовало не развитию гражданского общества, а скорее его искоренению. Общественный контроль являлся лишь инструментом, который власть умело использовала в идеологическом и организационном направлениях, обращая его против неудобных новому режиму социальных субъектов, формируя на основе, так называемого, принципа демократического централизма закрытую тоталитарную систему принятия государственных решений. Если в дореволюционной России на волне реформ гражданской и политической сферы общественной жизни происходила хоть и медленными темпами плюрализация негосударственных структур, развитие частного интереса, то в советской России этот процесс остановился на долгие десятилетия.

Концепция народного контроля имела ярко выраженную политическую окраску, а потому ее содержание и развитие зависело от смены советского руководства и его политических предпочтений¹²⁶. Так, И. В. Сталин на XVII съезде ВКП(б) отметил: «Нам нужна теперь не инспекция, а проверка решений центра, нам нужен теперь контроль над исполнением решений центра»¹²⁷. Именно по его инициативе в 1934 г. была упразднена Рабоче-Крестьянская инспекция, что фактически заместило народный контроль

¹²⁵XIV съезд Всесоюзной коммунистической партии (б): Стенографический отчет. – М.: Государственное издательство. 1926. – 1030 с. – С. 636.

¹²⁶ См. подробнее: *Бердникова, Е. В.* Историко-правовые и идейно-политические предпосылки формирования и развития института народного контроля в СССР / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2021. – Т. 21. – № 3. – С. 323-328.

¹²⁷ XVII съезд Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков). Стенографический отчет. – М.: Партиздат, 1934. – 716 с. – С. 35.

контролем партийным. Во многом такой подход был детерминирован не столько «культом личности» самого Сталина, как позже будет расценено на XX съезде ЦК КПСС, сколько требованиями политической целесообразности, вызванной необходимостью укрепления партийной дисциплины и решения задач внешнеполитического толка.

Акцент в политике, связанной с народным контролем, сменился с приходом к руководству ЦК КПСС Н. С. Хрущева. В этот период принимается Третья программа КПСС, в которой в числе основных задач партии в области государственного строительства и дальнейшего развития социалистической демократии провозглашается осуществление постоянного государственного и общественного контроля посредством функционирования органов контроля, сочетающих государственный контроль с общественной инспекцией в центре и на местах. Партия рассматривала инспекции народного контроля как действенное орудие вовлечения широких народных масс в управление делами государства, в осуществление контроля за строгим соблюдением законности, как орудие совершенствования государственного аппарата, искоренения бюрократизма, своевременного претворения в жизнь предложений трудящихся.¹²⁸

Важную роль в расширении и быстром развитии всех форм общественного контроля сыграл XXII съезд КПСС. Дальнейшему укреплению и улучшению этого контроля в значительной мере способствовали также решения ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС о перестройке партийного руководства народным хозяйством и реорганизации партийного и государственного контроля в СССР. Решения XXII съезда партии и ноябрьского Пленума ЦК КПСС предусматривали совершенствование и усиление действующего в СССР партийного, государственного, а также и общественного контроля, который на деле

¹²⁸ Программа Коммунистической партии Советского Союза. [1961 г.] // XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза. 17-31 октября 1961 года. Стенографический отчет в 3 т. Т. 3. – М. : Госполитиздат, 1962. – 591 с. – С. 239.

должен был стать важнейшей основой, радикальным началом социалистического образа жизни¹²⁹.

Политическая оценка руководством страны института народного контроля в последние годы существования СССР не менялась. Например, К. У. Черненко в своей речи на Всесоюзном совещании народных контролеров 5 октября 1984 г. назвал народный контроль неотъемлемой и ничем не заменимой частью системы управления советским обществом¹³⁰.

Период перестройки представил новый подход к рассмотрению народного контроля и его роли в социалистическом обществе. Курс на переосмысление демократических основ Советского государства базировался в первую очередь на идее социалистического самоуправления, которая достаточно тесно увязывалась и с концепцией народного контроля. М. С. Горбачев, выступая на XIX Всесоюзной конференции КПСС, отметил, что для борьбы с ведомственностью и местничеством необходимо укреплять демократический контроль снизу, со стороны трудящихся. Кроме того, он отметил важность создания государственного аппарата нового типа, основанного на высоком профессионализме кадров, владеющего современными информационными технологиями, демократически контролируемого народом, способного двигать экономический и социальный прогресс¹³¹

На июньском Пленуме ЦК КПСС 1987 г. указывалось, что народный контроль должен стать действенным средством выявления назревших вопросов, одной из важнейших форм вовлечения масс в процесс самоуправления делами государства и общества¹³².

¹²⁹Левченко Г.П. Внутриколхозный общественный контроль // Правоведение. – 1963. – № 1. – С. 78 – 89.

¹³⁰Черненко К. У. Высокий гражданский долг народного контролера. Речь на Всесоюзном совещании народных контролеров // Правда. – 1984. – 6 окт.

¹³¹XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г. : Стенографический отчет : в 2 т. Т. 1. – М. : Политиздат, 1988. – 352 с. – С. 64.

¹³²Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25–26 июня 1987 г. М. : Политиздат, 1987. – 110 с. – С. 103.

Помимо детально проработанной теоретико-идеологической базы общественный контроль в СССР по сравнению с Российской Федерацией обладал устойчивой нормативно-правовой базой, регулирующей данную сферу общественных отношений, включая даже конституционный уровень. Так, например, в ст. 45 Конституции СССР 1977 г., регламентирующей право граждан СССР на жилище, была закреплена норма об общественном контроле как обеспечительном средстве справедливого распределения жилой площади¹³³.

Помимо этого, общественный контроль конституционно был закреплён в качестве одного из структурных элементов народного контроля в ст. 92, согласно которой советы народных депутатов образовывали органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в учреждениях и организациях. Основной задачей этих органов являлась проверка выполнения требований законодательства, государственных программ и заданий; борьба с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом; координация работы других контрольных органов; совершенствование структуры и работы государственного аппарата. Таким образом, народный контроль в СССР рассматривался как сочетание двух форм контрольной деятельности – государственной и общественной. Во многом он представлял собой форму социалистической демократии, средство вовлечения народных масс в управление государственными и общественными делами, о чем говорили в своих сочинениях идеологи социализма.

В широком смысле народный контроль представлял собой «одну из основных социальных функций, которую в социалистическом обществе осуществляют трудящиеся как единственные и полноправные хозяева своей

¹³³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

общественной жизни и выражающие их волю и интересы учреждения, входящие в политическую систему этого общества»¹³⁴.

В узком смысле под народным контролем в СССР понималась деятельность массовой организации, создаваемой специально для осуществления контрольных функций во всех сферах государственного управления и сочетающей в себе государственные (во главе с Комитетом народного контроля СССР) и общественные начала (группы и посты как общественные органы). По разным оценкам около 10 миллионов народных контролеров были вовлечены в это движение по всей стране.

Следует указать на то, что в советском правопонимании происходило разграничение дефиниций «народный контроль» и «общественный контроль». Первая категория включала в себя симбиоз государственного и общественного контроля, а последний в свою очередь подразумевал только контрольную функцию трудящихся на предприятиях, колхозах, организациях и учреждениях, исключая сферу государственного управления.

По мнению польского исследователя Ч. Мольчика, в условиях социализма вся система контроля, все его виды по своей демократической природе являются народным контролем, выполняющим в первую очередь политическую функцию. В контексте теоретических подходов, выработанных советскими учеными, он рассматривал данную категорию в трех аспектах: как необходимую составную часть научного управления обществом, как вид управленческой деятельности и как один из ведущих институтов социалистической демократии¹³⁵. Институционально-правовая природа данного вида контроля, по его мнению, была основана на соединении непосредственной и представительной форм демократии, что обеспечивало вовлеченность трудящихся в систему управления делами

¹³⁴ Научный коммунизм: Словарь / Под ред. академика А.М. Румянцева. Издание 4-е дополненное. – М.: Политиздат, 1983. – 352 с. – С. 162.

¹³⁵ Мольчик Ч. Народный контроль в системе социалистической демократии: На опыте СССР и ПНР : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01-Теория и история государства и права; История политических и правовых учений / Академия общественных наук при ЦК КПСС. – М., 1983. – 19 с. – С. 5-6.

советского государства и дополнительную гарантированность их правового статуса, способствовало повышению эффективности функционирования государственного аппарата, а также укреплению государственной дисциплины и социалистического правопорядка¹³⁶.

В соответствии с Законом СССР от 30.11.1979 г. «О народном контроле в СССР» организация и деятельность органов народного контроля строились на основе принципа демократического централизма¹³⁷. Все органы народного контроля образовывались соответствующими Советами народных депутатов или избирались трудовыми коллективами. Они обязаны были регулярно отчитываться перед Советами и трудовыми коллективами, а также вышестоящими органами народного контроля, причем решения вышестоящих органов народного контроля являлись обязательными для нижестоящих.

В своей работе органы народного контроля СССР законодательно были наделены огромными полномочиями в отношении проверяемых организаций и их должностных лиц. Они обладали правом знакомиться с документами, материалами и получать другую необходимую информацию на проверяемых предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях, министерствах, государственных комитетах, ведомствах; запрашивать в связи с проверками у руководителей и других должностных лиц предприятий, колхозов, учреждений, организаций, министерств, государственных комитетов, ведомств необходимые документы и материалы, требовать письменные объяснения по поводу вскрытых нарушений, заслушивать по итогам проверок их доклады; давать в случае необходимости соответствующим органам или должностным лицам обязательные для исполнения поручения о проведении ревизий финансово-хозяйственной деятельности предприятий, колхозов, учреждений, организаций, а также о проведении производственно-

¹³⁶ Мольчик Ч. Указ. соч. С. 11.

¹³⁷ О народном контроле в СССР: Закон СССР от 30.11.1979 // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 1. – 352 с. – С. 329.

технических экспертиз.

При установлении нарушений государственной дисциплины или требований советского законодательства комитеты народного контроля имели право не только указывать на недостатки в работе, но и налагать на виновных должностных лиц штрафы и взыскания (постановка на вид, выговор, строгий выговор), и даже отстранять от занимаемых должностей лиц, допустивших срыв выполнения решений Партии и Правительства, грубые нарушения государственной дисциплины, социалистической законности, а также бюрократизм и волокиту, причинившие существенный ущерб интересам государства, организаций и граждан. Материалы о хищениях, злоупотреблениях и других действиях должностных лиц, выявленных проверками и влекущих уголовную ответственность, комитеты народного контроля направлялись в органы прокуратуры.

Одной из положительных характеристик процедуры народного контроля являлась его гласность, которая на законодательном уровне представлялась непременным условием его действительности. Так, о результатах проверок и принятых по ним мерах органы народного контроля должны были доводить до сведения трудовых коллективов, систематически информировать население о своей работе на собраниях, в печати, по телевидению и радио.

Думается, что говорить о самостоятельности и независимости деятельности советских органов народного контроля, прежде всего от государственных структур, было бы неверным, так как указанные принципы не были законодательно заложены в основу функционирования народного контроля, что фактически ставит под сомнение их демократический характер. Во многом особенность формирования органов народного контроля СССР, их функционирование и подотчетность предопределили тот факт, что механизм общественного контроля был нивелирован контролем государственным. При внешнем демократическом эффекте

социалистической системы народного контроля трудящимся отводилась роль не управляющих, а управляемых. Формальность самой идеи советского народовластия детерминировала практическую сущность органов народного контроля как одного из направлений деятельности органов государственной власти.

Так или иначе, общественный контроль в советской России прошел исторический путь от рабочего контроля до народного контроля, представлявшего особую государственно-общественную форму контроля. Общественному контролю в период СССР была не свойственна организационно-институциональная самостоятельность, так как он использовался в большей степени в интересах самой советской власти как инструмент идеологического воздействия на массы в целях создания внешнего демократического эффекта системы публичного управления.

В последние годы существования СССР в условиях трансформации идейных установок относительно будущего организационно-институционального дизайна системы государственного управления, по мнению руководства, должна была видоизмениться и концепция народного контроля. Однако четкого видения и понимания, каким должен стать данный институт в условиях демократического транзита, у руководства на тот момент не было, что в итоге привело к его окончательному упразднению в 1990 г. в соответствии с Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР Комитета народного контроля¹³⁸.

Оценка формирования общественного контроля в советский период позволила выделить следующие его характерные особенности:

1. наличие детально разработанной конституционно-правовой основы его формирования;
2. обладал детальным идеологическим обоснованием его существования в системе социалистической демократии;

¹³⁸ Об упразднении органов народного контроля в РСФСР: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 3. – Ст. 29.

3. использовался как инструмент идеологического воздействия на массы с целью придания демократического эффекта системе государственного управления;

4. отсутствие организационно-институциональной самостоятельности и плюрализма субъектов, реализующих общественный контроль;

5. ограниченность сфер общественных отношений, в которых общественный контроль реализовывался;

6. полная управляемость со стороны публичной власти;

7. преимущественно реализовывался в совокупности с государственным контролем.

В настоящее время возвращение к идее общественного контроля является, несомненно, важным шагом на пути строительства демократии в современной России. Современный этап концептуализации и правового регулирования общественного контроля получил свое развитие с принятием новой демократической Конституции РФ 1993 г., закрепившей принцип народовластия и конституционные гарантии участия граждан в управлении делами государства. Формирование новой правовой системы позволило создать необходимую нормативно-правовую базу для институционализации контроля гражданского общества за деятельностью органов публичной власти. Был принят целый ряд законодательных, подзаконных актов на всех уровнях государственной власти, а также муниципальных правовых актов, закрепивших те или иные аспекты общественного контроля. В них общественный контроль раскрывался либо как функция, осуществляемая институтами гражданского общества, либо как способ обеспечения прав отдельных категорий граждан. Также нормативный подход к определению общественного контроля рассматривал его как отдельное самостоятельное право граждан и общественных объединений, как способ обеспечения соблюдения законодательства и противодействия коррупции. Универсализм

применения как особый признак общественной контрольной деятельности был детерминирован в первую очередь широтой сферы правового регулирования данного института, начиная с социального обслуживания и заканчивая производственной безопасностью.

Однако, несмотря на существующее разнообразие документов, закрепляющих категорию «общественный контроль», в правовом поле образовался определенный нормативный вакуум, требующий концептуализации и унификации данного понятия. Фрагментарность и неоднозначность нормативного регулирования, отсутствие комплексного документа, определявшего основы общественного контроля, долгое время оставались предметом жесткой дискуссии и критики со стороны ученых и общественности, которые требовали принятия специального закона, урегулировавшего все стороны общественных контрольных отношений, предлагали свои проекты.

Кроме того, принятия консолидированного акта, регулирующего отношения по осуществлению контроля неправительственными организациями, активно добивались и сами институты гражданского общества. Однако, по причине дискуссионности самого феномена и разнообразия точек зрения на системные характеристики и содержание будущего института, законопроект долгое время не принимался. Ускорил разработку данного закона Президент РФ В.В. Путин, который в 2013 году в своем послании Федеральному Собранию отметил: «Современной России необходима широкая общественная дискуссия, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение»¹³⁹.

Важную роль в создании будущего федерального закона об основах общественного контроля сыграли Общественная палата РФ и Совет по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ,

¹³⁹Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // РГ. – № 282. – 13.12.2013.

которые представили собственные проекты, отразившие их видение организации и функционирования данного института в России. Однако, как отметил бывший председатель Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ, М.А. Федотов, из проекта Совета были исключены многие важные положения, в частности, устанавливающие взаимосвязь общественного контроля с конституционным правом граждан на участие в управлении делами государства, понятие защиты общественных интересов. В конечном варианте в число контролирующих субъектов не вошли граждане и их объединения; была исключена глава, посвященная электронному ресурсному центру общественного контроля и т.д.¹⁴⁰

Усилия представителей гражданского общества и научного сообщества увенчались успехом лишь в июле 2014 года, когда Государственной Думой Федерального Собрания был все-таки принят федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закрепивший правовые основы организации и осуществления общественного контроля за органами публичной власти и организациями, реализующими публичные полномочия. Профессор В.В. Гриб охарактеризовал его «серьезным достижением во взаимодействии государства и гражданского общества»¹⁴¹. Думается, что достижением скорее все-таки следует считать факт его принятия, нежели содержание данного закона, которое не оправдало ожиданий заинтересованной общественности и породило больше вопросов, нежели ясных и четких регулятивных механизмов контрольной деятельности общества, о чем более детально речь пойдет ниже.

¹⁴⁰ 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» / Е.А. Абросимова, В.В. Гриб, А.Г. Дейнеко и др.; под общ. ред. М.А. Федотова. – М.: Статут, 2017. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2017).

¹⁴¹ Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 32.

Таким образом, для современного этапа развития общественного контроля характерны следующие особенности:

1. наличие конституционной основы формирования и развития общественного контроля;
2. высокая степень институционализации, выразившаяся в формировании системы источников правового регулирования общественного контроля на всех уровнях публичной власти;
3. разнообразие сфер общественных отношений, которых происходит реализация общественного контроля;
4. реализация контроля на всех уровнях публичной власти;
5. плюрализм субъектов общественного контроля и многообразие форм его реализации.

Ретроспективное исследование генезиса общественного контроля и практического воплощения концептуальной парадигмы на современном этапе развития Российской Федерации позволяет определить его как результат институциональной исторической преемственности форм народовластия, сложившихся в советский период функционирования национальной политической системы. Вместе с тем, отличительными чертами общественного контроля в советской России явились: высокая степень идеологического обоснования его существования в структуре социалистической демократии; организационно-институциональная зависимость от органов государственной власти; отсутствие возможности непосредственного осуществления за деятельностью органов государственной власти, реализация только в сфере социально-экономических отношений без вторжения в область политического управления; использование преимущественно в совокупности с партийно-государственным контролем.

1.4. Конституционная сущность общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества

Познание конституционно-правовой природы общественного контроля детерминирует рассмотрение вопросов, связанных с выяснением его конституционной сущности. Необходимость выбранного ракурса проводимого в отношении данной категории анализа продиктована также конституционным характером публичной власти и гражданского общества, а также плоскостью развития их отношений, лежащих в основе конституционного строя. Сущность в общепризнанном философском понимании представляет совокупность наиболее глубоких, устойчивых свойств и отношений предмета, определяющая его происхождение, характер и направление развития¹⁴². Думается, что при исследовании правовых институтов и явлений свойства и отношения предмета определяются именно правовыми нормами, составляющими фундамент их существования и развития. Исходя из этого, конституционная сущность общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества заключается в обусловленности его существования конституционными нормами, определяющими его внутреннее содержание и место в правовой системе и составляющими основу его институционального развития.

Как уже было сказано, вопросы взаимодействия государства и гражданского общества находятся в плоскости конституционного строя России, что обусловлено в первую очередь конституционным определением Российской Федерации как демократического и правового государства с республиканской формой правления. Как отметила в своем докладе специальный докладчик ООН К.К. Куфа, «...демократическое общество

¹⁴² Философский словарь. Под редакцией М. М. Розенталя и П. Ф. Юдина. – М., Политиздат, 1963, 544 с. – С. 443.

независимо от его культурной, политической, социальной и экономической основы, определяется по ряду принципов и институтов, таких, как плюрализм, верховенство права, законность, политическое равноправие, общественный контроль и подотчетность правительства обществу, которые в свою очередь берут начало в концепции прав и свобод человека»¹⁴³.

Давая оценку содержания сущностной характеристики конституции, Н.С. Бондарь отмечает, что «она (конституция) является юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве баланса между властью и свободой»¹⁴⁴. Конституция РФ, как и подавляющее большинство конституций демократических государств, закрепила основополагающие принципы, на которых строится взаимодействие власти и гражданского общества и обеспечивается свобода действий граждан и их объединений в процессе такого взаимодействия, что в целом позволяет говорить о наличии в российском конституционном праве необходимого нормативного фундамента для институционализации общественного контрольного механизма.

Учитывая отсутствие текстуального формулирования понятия общественного контроля в Конституции РФ, о котором упоминалось выше, следует заключить, что общественный контроль сам по себе детерминирован наличием конституционных норм, закрепляющих общественные отношения, связанные с формированием, агрегированием и аккумуляцией общественных интересов и их внешним выражением в процессе взаимодействия государства и граждан.

Профессор В.В. Гриб справедливо относит к конституционным нормам, создающим основу для дальнейшего правового развития общественного контроля, положения статей 29, 30, 31, 32, 33 Конституции

¹⁴³Терроризм и права человека: Предварительный доклад, подготовленный Специальным докладчиком Комиссии по правам человека ООН г-жой. *К.К. Куфой* // Док. ООН E/CN.4/Sub.2/1999/27;P.11.

¹⁴⁴*Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2005. – С. 17.

РФ¹⁴⁵. Однако следует отметить, что перечень конституционных норм, которых можно считать основой существования общественного контроля и способствующих формированию общественных интересов, не ограничивается только перечислением основополагающих прав и свобод, а предусматривает и наличие, так называемых, норм-принципов, которые в наиболее общем виде закладывают фундамент для развития правоотношений в указанной сфере.

Исходя из вышесказанного, конституционную сущность общественного контроля определяют такие элементы системы конституционного права, как основы конституционного строя и основные права и свободы человека и гражданина.

Общественный контроль базируется на совокупности фундаментальных конституционных принципов, составляющих основы конституционного строя, которые в свою очередь определяют характер организации публичной власти в государстве и ее взаимодействие с общественными институтами. К ним, главным образом, следует отнести республиканскую форму правления, демократизм, народовластие, политический и идеологический плюрализм, многопартийность¹⁴⁶.

Республиканизм как идеология независимого управления, центральным элементом которого является народ, закладывает основы существования общественного контроля в государстве. Конечно, данное утверждение ни в коей мере не отрицает существование контрольного механизма власти со стороны институтов гражданского общества и в монархиях. Современные монархические государства, управление в которых основано на демократических принципах демократии, также создают условия для

¹⁴⁵Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 32 - 37.

¹⁴⁶ См. подробнее: Бердникова, Е. В., Россошанский, А.А. Общественный контроль как средство реализации народного суверенитета / Е. В. Бердникова, А. А. Россошанский // Международный и национальный механизмы обеспечения суверенитета : Материалы VIII Международного Конституционного Форума, посвященного 80-летию Саратовской области, Саратов, 16 декабря 2016 года. – Саратов: Издательство "Саратовский источник", 2017. – С. 29-35.

полноценного участия граждан в системе публичного управления. Вместе с тем, если говорить о Российском государстве, то следует констатировать, что именно переход в 1917 году к республиканским началам организации верховной власти явился отправной точкой для формирования институционализированной системы общественного контроля.

Общепринятая трактовка республики как формы правления, в которой власть в государстве принадлежит народу, в полной мере отражает наличие контрольных полномочий общества, реализуемых в отношении государственных органов, которые формируются народом, действуют в его интересах и подотчетны ему. Данный тезис подтверждается и мнением С.А. Авакьяна, который констатирует: «Республиканская форма правления основывается на том, что властные функции вправе осуществлять и народ непосредственно. Сами органы появляются именно в результате оформления воли народа посредством выборов»¹⁴⁷.

Анализируя особенности республиканской идеологии и ее выражение в государственном управлении, Сомов Д.В. отмечает: «Статья 1 Конституции республиканскую форму правления фиксирует в качестве базы функционирования государства. Эта форма через демократические институты общества распространяется на всю сферу республиканизма, куда входят и демократические идеологические установления, которых не касаются ограничения и деидеологизация. Законодательные и нравственные пределы устанавливаются в отношении деятельности, наносящей урон социуму»¹⁴⁸.

Государство, строящее систему внутреннего управления на основе воли населения и концепции народного суверенитета, исключает возможность узурпации и абсолютизации государственной власти, появления моноцентрических властеотношений, что в свою очередь предполагает

¹⁴⁷Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – 2-е изд., перераб. и доп. – В 2 т. Т. 1. – М.: Юристъ, 2006. – С. 349.

¹⁴⁸Сомов М.Д. Республиканская идеология и ее демократические пределы // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 16.

публичное принятие решений и действий на основе учета интересов и мнений общества. Характеризуя содержание народного суверенитета, С.С. Зенин отмечает, что «... народ самостоятельно, исключительно в своих собственных интересах и абсолютно независимо от какой-либо социальной силы осуществляет свою власть»¹⁴⁹. Так или иначе, в организационном смысле весь народ не может быть включен в систему государственного управления и для существования и функционирования государства необходимо наличие органов, которые от имени народа и в интересах народа будут осуществлять властные полномочия. В данном контексте представляется весьма логичным дифференцирование в науке конституционного права власти на государственную, муниципальную и общественную, которые сбалансированы по стоящим перед ними задачам, направленности действия и являются взаимодополняющими друг друга в системе социального управления.

Республиканская форма организации государственной власти тесно взаимосвязана с принципом демократизма, выступающим важнейшей характеристикой правового положения личности в государстве, отражающей специфику отношений общества и государства.

Конституционный принцип народовластия, закрепленный в статье 3 Конституции РФ, определяет ключевую роль многонационального российского народа в осуществлении политической власти в Российской Федерации. Концепция суверенной демократии предполагает, что именно население решает вопросы формирования и функционирования органов власти. Реализуя и передавая полномочия по управлению государством создаваемым органам, народ отнюдь не перестает быть источником власти. Его роль в данном качестве остается неизменной, поэтому любое и, в первую очередь, информационное обособление органов государственной власти,

¹⁴⁹Зенин С.С. Правовое закрепление системы власти в Конституции РФ: теоретический аспект // Lexrussica. – 2013. – № 12. – С. 1371.

стремление к закрытости должно рассматриваться как противоречие конституционной формуле народовластия.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, сочетание суверенитета и демократии - это управление государственными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти, которые должны действовать под контролем народа¹⁵⁰. Другими словами, функция народа в качестве источника власти является постоянной и может реализовываться в различных институциональных формах, в основе которых, главным образом, находится контрольный механизм. Данную точку зрения подтверждает А.Е. Постников, указывая, что органы публичной власти являются важнейшими каналами осуществления народовластия при условии, что они сформированы демократическим образом и находятся под контролем населения¹⁵¹.

Трактовка того или иного государства в качестве демократического представляется весьма абстрактной, так как само понятие демократии характеризуется обилием подходов и критериев определения.

По мнению П.А. Астафичева, демократия характеризуется наличием определенных элементов, включающих «политическую свободу, широкое общественное самоуправление, сочетание прямого народовластия и народного представительства, децентрализацию и разделение властей, а также организованную многопартийность»¹⁵². Так или иначе внедрение в систему государственного управления демократических начал говорит нам о наличии паритетной основы формирования властеотношений, включающей как государственную власть, так и общественную. Как отмечает Г.В. Мальцев, «...государство, претендующее на демократизм, объективно выступает, хочет оно того или нет, в качестве представителя всего

¹⁵⁰ Авакьян С.А. Точка отсчета - народ // Российская газета. – 2006. – 28 окт.

¹⁵¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Издательство БЕК, 1996. – С. 18-19.

¹⁵² Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 19.

гражданского общества». Анализируя содержание характеристики государства как демократического, Б.А. Страшун констатирует: «Демократичность государства выражается в том, что сама его организация открывает гражданам и их объединениям возможность оказывать влияние на содержание управленческих публично-властных решений, добиваться реализации в этих решениях закономерных социальных интересов»¹⁵³. Как уже ранее подчеркивалось государству необходима система органов, обеспечивающих непосредственное профессиональное управление общественными отношениями, но для того, чтобы в процессе управления не реализовывались исключительно интересы бюрократического аппарата, «необходима продуманная система социального контроля за его составом и деятельностью и система его ответственности»¹⁵⁴.

Думается, что демократия как основа государственного управления и всех общественных отношений в государстве должна предполагать ценностный подход к закреплению правового статуса личности, наличие разнообразных правовых стимулов для формирования общественных интересов, мнений, и убеждений, прозрачность и полицентричность социального управления, предполагающую широкую опору на мнение гражданского общества и сочетание и паритетность государственной и общественной форм такого управления, включая контрольный механизм и взаимную ответственность государства и гражданского общества. Американский исследователь Л. Даймонд считал, что ответственность правителей перед управляемыми и способность государства реагировать на различные интересы народа являются обязательными условиями развития демократии в государстве¹⁵⁵. Он выделял в числе признаков либеральной

¹⁵³ *Страшун Б.А.* Демократическое государство // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. Авт. Колл. И отв. ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. И дораб. – М.: Норма, 2007. – С. 295.

¹⁵⁴ Там же.

¹⁵⁵ *Даймонд Л.* Определение и развитие демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – М.: Ладомир, 2006. – С. 25.

демократии разнообразные и действенные возможности граждан для выражения и представления своих интересов и ценностей.

Таким образом, только демократическое государство может гарантировать существование реального недекоративного общественного контроля, который способствует реализации и защите прав человека, открытости государственного управления и ответственности органов государственной власти.

Понятие демократии тесно связано с категорией «народовластие», что зачастую приводит к рассмотрению их в научной литературе политологической направленности как синонимичных. Однако, с точки зрения конституционного права, все же следует дифференцировать данные дефиниции, определяя демократию и народовластие как целое и его часть. В юридическом энциклопедическом словаре народовластие понимается как один существенных признаков демократии¹⁵⁶.

Очень часто в конституционной теории используется наряду с народовластием категория «народный суверенитет», которая нередко также используется как его синоним. Рассматривая проблему соотношения данных понятий, В.Т. Кабышев отмечает следующее: «...это близкие понятия, но не тождественные. Народовластие – власть народа, демократия – это верховенство и полномочие народа. Суверенитет народа – это конституционный принцип организации и функционирования власти народа»¹⁵⁷. Профессор С.А. Авакьян определяет власть народа как его самоорганизацию, осуществляемую «в целях управления своими делами посредством принятия общеобязательных решений и использования организационных механизмов и процедур, предполагающих участие в осуществлении властных функций самого народа, и образуемых им

¹⁵⁶ Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – С. 230.

¹⁵⁷ Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М.: Формула права, 2013. – С. 294.

органов»¹⁵⁸. Осуществление власти, по его мнению, означает процесс управления делами общества государства, отдельных территорий, объединений людей¹⁵⁹. Контроль в общепризнанном понимании представляет собой одну из основных форм реализации власти, предусматривающую набор разнообразных контрольных способов и средств в системе управления общественными отношениями. Фактически власть народа немислима без общественного контроля, который является своеобразным каналом внешнего выражения интересов и воли граждан и их ассоциаций.

Общетеоретический подход к практическому воплощению народовластия в государстве предусматривает его реализацию в двух формах: прямой (непосредственной) демократии, которая представляет собой совокупность конституционно-правовых институтов, с помощью которых население само напрямую осуществляет власть в государстве (выборы, референдум, общественное обсуждение и публичные слушания и т.д.), и представительной демократии, которая представляет собой реализацию власти народа через представительные учреждения, главным образом, парламент.

В конституционном механизме народовластия, по мнению В.Т. Кабышева следует выделять институты осуществления власти (выборы и референдум), которые носят императивный характер, и институты участия во власти (митинги, демонстрации, обсуждения, обращения граждан), являющиеся консультативными, то есть имеющими необязательный характер для их рассмотрения и принятия в форме политических решений¹⁶⁰. Думается, что общественный контроль реализуется, главным образом, в консультативных институтах непосредственной демократии. Хотя роль

¹⁵⁸ *Авакьян С.А.* Народовластие (народный суверенитет) как основа конституционного строя России // Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2 т. Т. 1. - М.: Юристъ, 2006. - С. 333.

¹⁵⁹ Там же. С. 334.

¹⁶⁰ *Кабышев В.Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. - М.: Формула права, 2013. - С. 299.

общественного контроля в императивных формах также не может отрицаться. Например, институт отзыва выборного должностного лица, который регламентирован на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления, может рассматриваться как результат или правовое последствие общественного контроля в отношении указанных лиц, мера их юридической ответственности. Выборы и референдум также не могут быть представлены в качестве самостоятельной формы общественного контроля, так как не подразумевают в своем содержании процедуры наблюдения, анализа и оценки властных органов, они по своей сути являются скорее результатом этой деятельности, материализуют в итогах голосования оценку обществом эффективности государственной политики и отдельных ее субъектов. Однако, следует отметить, что данные институты сопровождаются осуществлением общественного контроля за основными стадиями избирательного и референдумного процесса, что усиливает достоверность выражения воли народа.

Представляется, что в соотношении категорий «общественный контроль» и «консультативные институты прямого народовластия» родовым признаком выступает их консультативность, то есть необязательность учета в процессе принятия окончательного управленческого решения. Профессор В.В. Комарова по этому поводу совершенно справедливо отмечает: «В законодательстве практически нет механизма учета высказанного консультативными формами народовластия волеизъявления. Обусловлено это тем, что не выполняется принцип общенародности. Вопрос, выносимый на любую из этих форм народовластия, может носить общественное и государственное значение, однако законодатель не устанавливает численность участников, позволяющую назвать эти формы способом общенародного волеизъявления, и, как уже упоминалось, нет механизма

реализации»¹⁶¹. По ее мнению, многообразные цели консультативных форм народовластия направлены на формирование и учет общественного мнения; информирование населения о деятельности органов власти; вовлечение населения в процессы принятия публично-правовых решений¹⁶².

Кроме того, ряд форм общественного контроля представляют собой отдельные консультативные институты прямого народовластия. Однако многообразие последних детерминирует необходимость выделения критериев для отнесения тех или иных консультативных институтов к формам общественного контроля. Думается, что основанием такой дифференциации может выступать содержание воздействия, оказываемое обществом на публичную власть. Исходя из вышесказанного, все консультативные институты можно условно разделить на две группы на основе оценки характера связей, образующихся в структуре конституционно-правового взаимодействия вышеуказанных публичной власти и институтов гражданского общества:

1) институты, основанные на простом одностороннем воздействии общественности (в некоторых случаях давлении) на органы публичной власти. Данная группа не предусматривает анализ либо оценку информации, а сформирована исключительно в одной проекции, предполагающей осуществление непосредственного влияния граждан и их объединений в направлении принятия управленческих решений. К ним следует отнести, например, публичные мероприятия, общественные инициативы, обращения граждан, наказы избирателей;

2) институты, основанные на воздействии общественности на органы публичной власти, предполагающем запрос, оценку и анализ полученной информации, установлении отклонений и нарушений в процессе сопоставления требуемого и реально существующего. В данном контексте

¹⁶¹Комарова В.В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 2.

¹⁶² Там же.

следует отметить наличие двусторонних обоюдонаправленных связей между государством и гражданским обществом, отсутствие прямого давления или запроса на учет интересов последнего. К данной группе следует отнести общественные обсуждения, публичные слушания, опросы, а также существовавшие в советский период отчеты депутатов перед избирателями.

Разнообразие индивидуальных, групповых и общественных интересов, существующих в государстве, должно обеспечиваться специальными гарантиями, дополняющими регламентацию принципов демократизма и народовластия. Как справедливо отмечает В.Т. Кабышев: «Демократическое правовое государство не может нормально функционировать без политического многообразия жизни, основу которой составляет политический плюрализм, проявление свободы человека»¹⁶³. Идеи и ценности лежат в основе политической власти любого общества, это ее первооснова, определяющая направления политического управления и развития. Наличие многообразия политических идей и взглядов говорит о зрелости самого общества, его готовности реализовывать их в процессе взаимодействия с государством, участвовать во властеотношениях, в частности, посредством деятельности политических партий. Профессор В.А. Лебедев по данному поводу отмечает: «Из самого факта закрепления в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ политического многообразия и многопартийности явствует стремление к созданию таких политических партий, которые представляли бы различные социальные группы и позволяли бы говорить о демократичности политической системы в целом»¹⁶⁴. Достаточно актуально для своего времени рассуждал Б.А. Кистяковский, отмечая высокую политическую роль политических партий в процессе государственного управления: «...правительство может узнавать, в каком направлении лежат

¹⁶³Кабышев В.Т. Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М.: Формула права, 2013. – С. 53.

¹⁶⁴Лебедев В.А. Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 2 - 3.

симпатии народа и какие правительственные мероприятия нужно предпринять, чтобы завоевать народное сочувствие только на основании того, какие политические партии располагают большинством в стране и народном представительстве. Все это свидетельствует о громадном значении политических партий для всего государственного строя современного государства»¹⁶⁵.

Политические партии являются институциональным воплощением существующих идей, взглядов, убеждений и важнейшим организационным элементом, проводящим эти идеи в систему государственного управления. Уникальность их политико-правовой сущности и роли в обществе обусловлена двойственной природой, с одной стороны, как организационно-правовая форма общественного объединения, они являются институтом гражданского общества, однако, с другой стороны, участвуя в выборах и получая мандат на представительство, политическая партия становится частью государственного механизма. Анализируя правовые основы российской многопартийности, и оценивая роль решений Конституционного Суда РФ в определении природы политических партий, В.Д. Зорькин констатирует: «Политические партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы»¹⁶⁶.

Политический и идеологический плюрализм детерминирует формирование множества политических партий, которые, конкурируя между собой в борьбе за власть, способствуют реализации в политическом

¹⁶⁵Кистяковский Б.А. Философия и социология права. – СПб. – 1999. – 798 с. – С. 187-188.

¹⁶⁶Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 6. – С. 4.

пространстве разнообразных интересов и потребностей общества. Важность политических партий в процессе взаимодействия государственных и общественных институтов подчеркивает ученый В.Е. Ерыгина, которая пишет: «Политические партии предназначены выполнять теоретико-идеологическую функцию и быть посредниками между гражданским обществом и государством, так как они научно обобщают, систематизируют, обосновывают, оформляют интересы населения в виде заявлений, политических программ, доктрин и доносят их до власти»¹⁶⁷.

Политические партии пристально следят за особенностями государственной политики, которая представляет собой наряду с общественным мнением главный предмет их внимания, и имеют возможность выразить недовольство либо согласиться с решениями власти в своих программных документах. Кроме того, оппозиционные партии, которые не смогли по результатам выборов набрать необходимое большинство голосов для определения направлений государственного управления либо вообще не представлены парламенте, априори являются важным контролером деятельности органов власти. Профессор В.Т. Кабышев совершенно справедливо замечает: «Одним из проявлений политического плюрализма выступает многопартийность, которая выступает как форма общественного управления и действует как механизм использования расхождения интересов, инакомыслия и разномыслия в целях прогрессивного развития»¹⁶⁸.

Содержание категории «многопартийность» отражает как количественный аспект, заключающийся в гарантированности государством свободы и равенства формирования и функционирования множества политических партий, так и качественный аспект, предусматривающий эффективность учета и представительства интересов граждан посредством

¹⁶⁷Ерыгина В.И. Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 26.

¹⁶⁸Кабышев В.Т. Власть, культура и психология в системе конституционных отношений России // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М.: Формула права, 2013. – С. 233.

политических партий. По данному поводу В.Д. Зорькин считает, что первоначальный опыт партийного строительства в России, который сложился сразу после перехода от однопартийной к многопартийной системе, предусматривал очень «мягкие» условия для формирования политических партий, что в итоге привело к потере голосов избирателей¹⁶⁹. Эту точку зрения разделяет и С.А. Авакьян, который отмечает: «...количество политических партий не является признаком свободы общественного мнения. Разнообразие интересов граждан соответствует не численность политических партий, а возможность создавать общественные объединения разной направленности»¹⁷⁰.

Отсюда следует вывод, что существование в обществе большого количества политических партий еще не говорит о наличии реальной многопартийности, а наряду с указанным условием предполагает соблюдение ими уставных и программных целей для полноценной реализации интересов граждан. Многопартийность выступает конституционной гарантией недопустимости доминирования одной политической партии, она открывает им возможность для взаимного контроля, повышая их ответственность перед обществом и государством.

Таким образом, наличие в государстве элементов общественного контроля обусловлено нормативным закреплением и практической реализацией основ конституционного строя, определяющих его республиканскую и демократическую сущность, предполагающую вариативность форм выражения народного суверенитета, политическое и идеологическое многообразие, а также функционирование многопартийной политической системы, включающей, в том числе, деятельность демократической оппозиции.

¹⁶⁹ Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 6. – С. 7.

¹⁷⁰ Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 20.

Общественный контроль обусловлен не только содержанием конституционных норм, определяющих основы конституционного строя, но и непосредственным образом связан с системой основных конституционных прав и свобод человека и гражданина. Отдельные права и свободы, такие как свобода мысли, свобода слова, свобода убеждений, свобода мнений определяют глубинный смысл данного института, его природное и функциональное предназначение, а другие способствуют его практической реализации, неразрывно связаны с механизмом его реализации как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и гражданского общества (право на информацию, право на объединение, право на участие в управлении делами государства, право на участие в отправлении правосудия, право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, право на организацию и проведение публичных мероприятий).

Ценностная ориентация человека в обществе, формирование его интересов, потребностей, направлений саморазвития и самореализации, взаимодействие между собой в социуме и с государством должны обеспечиваться достаточной степенью свободы таких возможностей и отношений. Как отмечает А.В. Кротов: «Реализация свободы дает человеку больше возможностей, свобода характеризует человеческую сущность, а не набор прав»¹⁷¹.

Конституционное закрепление свободы мысли, слова, убеждений и мнений является гарантией существования независимой свободной личности как основы демократического государства и гражданского общества. Данные категории определяют характер взаимодействия власти и граждан, отражающий автономию воли каждого из субъектов. Объединяющим элементом всех четырех понятий является отнесение их к разряду политических прав и свобод, то есть уже изначально мысли, слова,

¹⁷¹Кротов А.В. Перспективы развития информационной свободы в РФ // Правовые вопросы связи. – 2006. – № 2. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

убеждения, мнения человека рассматриваются в аспекте их публично-правовой природы.

Следует отметить, что дефиниции «мысль», «слово», «убеждение», «мнение» являются однозначно самостоятельными, но тесно взаимосвязанными понятиями, так как представляют собой результат психоэмоциональной деятельности человека. Правовой контекст рассмотрения данных категорий с точки зрения обеспечения свободы их реализации также говорит о необходимости их дифференциации.

Думается, что в контексте философского и психологического ракурса, мысль является первичной в отношении убеждений и мнений, которые рождаются в процессе мыслительной деятельности, но под внешним воздействием определенных факторов. Как отмечает профессор Л. Грось: «Свобода мысли - это свобода мнений, убеждений, представлений об окружающем мире. Свобода слова - свобода их выражения»¹⁷². По мнению М.Е. Гимгиной, убеждения человека представляют собой нечто большее, чем мнения¹⁷³.

Мысли, мнения и убеждения являются мерой внутренней свободы человека, а слово является внешним вербальным выражением первых трех категорий.

Особый интерес представляет категория «мнения», которая, с одной стороны, определяет внутреннюю свободу человека, а с другой стороны, при ее внешней характеристике дополняется понятием «выражение мнения». В практике Европейского Суда по правам человека подход к определению свободы выражения мнений выглядит следующим образом: «...свобода выражения мнения представляет собой один из основных принципов демократического общества и одно из основополагающих условий его развития, а также реализации способностей и возможностей каждого

¹⁷²Грось Л. Еще раз о свободе мнения и защите чести // Российская юстиция. – 1998. – № 9. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

¹⁷³Гимгина М.Е. Содержание и правовое регулирование свободы религии: опыт европейских государств // Российский юридический журнал. – 2013. – № 6. – С. 55.

человека...свобода выражения мнения распространяется не только на «информацию» и «мнения», воспринимаемые положительно, считающиеся неоскорбительными или рассматриваемые как нечто нейтральное, но и на оскорбительные, шокирующие или причиняющие беспокойство. Указанное является требованием плюрализма мнений, терпимости и либерализма, без которых бы не существовало «демократического общества»¹⁷⁴. Следует также обратить внимание на то, что если мысли и убеждения сугубо индивидуальны, то мнения являются принадлежностью как личности, так и коллективных субъектов, включая и все общество в целом.

Категория «общественное мнение» в конституционно-правовом аспекте рассматривается сравнительно недавно, однако уже успела обрести необходимое обоснование своей публично-правовой сущности. Рассуждая по вопросу конституционно-правового содержания дефиниции «общественное мнение», Ю.Н. Величинская отмечает: «...это особый тип суждения общественности, выражающий оценку тех или иных явлений, вопросов, представляющих собой на момент обсуждения актуальные дискуссионные проблемы, затрагивающие общественный интерес, в отношении которых общественность объективно способна выносить суждения»¹⁷⁵.

Особая, важная роль общественного мнения в оценке деятельности органов публичной власти, формировании доверия населения к действиям и решениям государственной администрации повлияла на формирование и выделение в доктрине конституционного права категории «свобода общественного мнения», которая, по мнению ряда ученых, в настоящее время нуждается в конституционно-правовой институционализации. Профессор С.А. Авакьян констатирует: «Свобода общественного мнения может сопровождать осуществление публичной власти, так же как и быть

¹⁷⁴ Дело «Гринберг (Grinberg) против Российской Федерации»: Постановление Европейского Суда по правам человека от 21.июня2005 г.// Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2005. – № 12. – С. 4, 90 - 98.

¹⁷⁵ Величинская Ю.Н. «Общественное мнение» в фокусе конституционного права: к вопросу о расширении понятийного аппарата науки // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 14.

оппозиционной осуществлению такой власти. В то же время в каких-то ситуациях свобода общественного мнения может и вообще не быть связанной с осуществлением публичной власти»¹⁷⁶.

Свобода общественного мнения как новое активно развивающееся направление в современной науке конституционного права и как существующая непреложная реальность является комплексной многосоставной категорией, которая включает многообразие способов своего выражения и вариантов формирования. Так, одним из ярких примеров ее проявления, являются избирательные кампании. Как отмечает адвокат Д. Миддлтон: «Свобода выражения мнения - это кислород для предвыборных кампаний, проводимых в ходе свободных выборов. Без этой свободы партии и кандидаты не могут надеяться сделать достоянием общественности свои предвыборные программы, а избиратели во время заполнения бюллетеней не будут уверены в том, что они достаточно проинформированы для принятия правильного решения»¹⁷⁷. Так или иначе, можно говорить о безусловной роли контроля общественного мнения в отношении органов государственной власти, ведь в основе мнения всегда лежит оценка тех или иных событий или действий, а цель общественного контроля как раз и состоит в оценивании решений и деятельности публичной администрации. Свобода общественного мнения заключается еще и в том, что должны пресекаться любые попытки манипулирования мнением и его искажения, которые ведут к неправильному восприятию гражданами политической реальности. Без ориентации на учет мнения и интересов общества невозможно развитие демократии и эффективное государственное управление.

Свобода слова является наиболее уязвимой из всех рассматриваемых нами четырех свобод по причине своего внешнего выражения. Если мысли,

¹⁷⁶Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления. С. 32.

¹⁷⁷Миддлтон Д. Свобода выражения мнения и контроль над финансированием предвыборных кампаний: европейские перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 3. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

мнения и убеждения, не обличенные в вербальную форму, так и могут остаться частью внутреннего, скрытого от широкой общественности, мира человека, то слово всегда материально. Данное обстоятельство объясняет частоту исков по вопросам свободы слова как в российской, так и международной судебной практике. Профессор Л.А. Нудненко пишет: «Зачастую данные иски представляют собой реакцию на критические выступления и разоблачительные материалы, предающие огласке злоупотребления чиновников и неудовлетворительную деятельность представителей исполнительной власти»¹⁷⁸. Автор констатирует, что в направляемых судебных исках происходит попытка опровержения не фактов, представленных в публикации, а мнений, высказанных журналистами¹⁷⁹.

По мнению Р.И. Петрова, выходом из сложившейся ситуации может стать внедрение в российскую практику правовых позиций Европейского суда, сформировавшихся за многолетнюю практику толкования и применения статьи 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод¹⁸⁰.

Анализ практики Европейского Суда по правам человека позволяет сделать однозначный вывод о том, что в делах, затрагивающих публичную сферу и предусматривающих необходимость реализации общественного интереса, представляющих особую общественную значимость и резонанс, решения будут выноситься в пользу свободы слова. Таким образом, следует констатировать, что в международной судебной практике общественные интересы и общественное мнение являются доминирующим фактором в защите свободы слова.

Мысли, мнения, убеждения человека и их вербальное выражение тесно

¹⁷⁸Нудненко Л.А. Решения Европейского суда по проблемам реализации свободы слова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 46.

¹⁷⁹ Там же.

¹⁸⁰ Петров Р.И. Свобода слова в решениях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 13. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

связаны с категорией «информация», ведь именно внешнее информационное воздействие является движущим фактором развития процесса мышления, обработки поступающей информации и преобразования ее в личностные ценностные установки, идеи.

Как уже отмечалось ранее, информация является объектом общественных интересов, однако ее значение раскрывается не только в обеспечении когнитивной потребности общества, но и в том, что она представляет собой очень важный элемент государственного управления и взаимодействия государства и гражданского общества.

Профессор В.В. Гриб, анализируя взаимосвязь права на информацию и общественного контроля, совершенно справедливо констатирует: «Право на получение информации представляется первостепенным, поскольку позволяет получить первичную информацию, необходимую для реализации тех или иных форм общественного контроля. В основе реализации данного права лежат принципы гласности и открытости процесса функционирования исполнительной, законодательной, судебной власти, правоохранительных органов и органов местного самоуправления, без обеспечения которых невозможно становление гражданского общества»¹⁸¹.

Принятие политических решений предполагает анализ информации содержания и структуры социальных интересов, в свою очередь, любое действие власти должно обеспечиваться информационной открытостью для населения. Однако рассматривать право на информацию только в контексте обеспечения доступа общественных институтов к такой информации было бы не совсем правильно. Современные коммуникативные отношения между обществом и властью детерминируют и наличие обратной связи, то есть, чтобы население не только получало информацию о деятельности государства, но и информировало властные органы о своих интересах и

¹⁸¹Гриб В.В. Право на получение информации и проблемы его реализации субъектами общественного контроля в Российской Федерации и за рубежом // Российская юстиция. – 2015. – № 10. – С. 16.

потребностях, формировало социальный запрос на учет общественного мнения в процессе государственного управления.

Высокое значение транспарентности деятельности органов управления и раскрытия информации по вопросам, представляющим общественный интерес, для формирования и развития демократического общества неоднократно подчеркивалось в международных документах. Так, в Рекомендации гес (2002) 2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О доступе к официальным документам» доступ к информации рассматривается как необходимое условие и средство формирования у общественности адекватного представления и собственного мнения о своем государстве, обществе, органах власти; обеспечения ее участия в общественно-значимых делах; укрепления действенности и эффективности функционирования органов власти, поддержки их единства; противодействия коррумпированности; утверждения легитимности административных органов и укрепления доверия к ним¹⁸².

Особая роль в обеспечении информационной открытости органов власти принадлежит информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ), которые не только способствуют распространению публично-значимой информации, но усиливают политическую патисипаторность общественных институтов.

В настоящее время активный рост информационных и телекоммуникационных процессов, затронувших, в том числе, и Россию, привел к усовершенствованию и упрощению коммуникативных отношений между государством и институтами гражданского общества. Появившиеся на Западе категории «электронное государство», «электронная демократия» получили распространение и в России, затронув систему государственного управления, что является особенно актуальным в условиях модернизации

¹⁸² О доступе к официальным документам: Рекомендация гес (2002) 2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам // Официальный сайт Совета Европы – URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> (дата обращения: 22.04.2020).

российской политической системы. Данные понятия не являются тождественными, так как каждое из них характеризует конкретный субъект конституционно-правовых отношений, в том числе определяет условия взаимодействия государства и гражданского общества с использованием ИКТ.

Думается, что дефиниция «электронное государство» носит более общий характер и включает в себя категорию «электронная демократия». Оно является отражением условий использования ИКТ в управленческом процессе, охватывает практически все государственные структуры, а также ряд процедур, применяемых властными органами для осуществления собственных функций. По мнению М.Г. Васьковой, роль электронного государства заключается в том, чтобы усовершенствовать механизм взаимодействия общества и государства в целях разрешения жизненно важных проблем, упростить процедуры предоставления государственных услуг и осуществления власти населением, снизить затраты на содержание государственного аппарата, улучшить качество принимаемых государственных решений, обеспечить принципы прозрачности и открытости при осуществлении власти, повысить правосознание населения и обеспечить осуществление власти населением посредством информационно-коммуникативных технологий, соответствовать облику современного информационного общества¹⁸³. В условиях существования электронного государства информационно-коммуникационные технологии охватывают все уровни общественных отношений и имеют развитие по всем направлениям взаимодействия государства и гражданского общества.

Применение ИКТ при осуществлении демократических процедур не только значительно облегчает процесс принятия управленческих решений, но и легитимизирует его, делает более открытым и позволяет учесть интересы

¹⁸³ *Васькова М.Г.* Проблемы становления и реализации электронной демократии в электронном государстве // Российский юридический журнал. – 2010. – № 4. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

максимального количества субъектов. Само по себе определение «электронная демократия» можно представить как механизм реализации принципа народовластия посредством прямого волеизъявления граждан и их организаций на основе использования разнообразных информационно-коммуникационных технологий в условиях существования информационного общества. По мнению О.Ю. Сундатовой и Э.В.Ходиной, концепция «электронной демократии» направлена на предоставление гражданам возможности участвовать в политической жизни страны и видеть результативность своих действий¹⁸⁴. Таким образом, данный феномен отражает механизм взаимодействия публичной власти и гражданского общества в части влияния последнего на принятие политических решений, а также представляет собой механизм реализации общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, способствующий открытости системы политического управления.

Развитие ИКТ облегчает процесс участия граждан в управлении делами государства. Многие из существующих институтов непосредственной демократии и форм общественного контроля могут быть ориентированы на использование ИКТ, в числе которых следует особо выделить публичные слушания, общественное обсуждение законопроектов, выборы и референдум, электронные обращения граждан.

В системе обеспечения информационной открытости органов государственной власти следует также отметить особую роль средств массовой информации, выполняющих важнейшую коммуникативную функцию, реализуя обмен информацией между государством и обществом.

Свобода информации и свобода средств массовой информации тесно взаимосвязаны между собой. Данный аспект отмечает Н.О. Травников, который пишет: «Право на информацию и свобода средств массовой

¹⁸⁴ Сундатова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

информации как разновидность свободы выражения мнения имеют разное содержание. Данные права предоставляют разнонаправленные возможности управомоченному субъекту. Беспрепятственная реализация свободы СМИ выступает важнейшим источником идей, мнений, критики и иной информации, чем обеспечивает право граждан на информацию¹⁸⁵.

Думается, что, обладая серьезным потенциалом для формирования общественного мнения, с одной стороны, и достаточно широкими полномочиями в сфере взаимодействия с органами публичной власти СМИ не могут рассматриваться исключительно как источник информации. Их роль в обеспечении открытости системы публичного управления, гласности принятия решений и противодействия коррупции безусловно высока. Помимо этого средства массовой информации традиционно относятся к институтам гражданского общества, а это в теории и все чаще на практике делает их полноценным субъектом общественного контроля за деятельностью публичной власти.

Получение информации общественностью, которое достигается посредством использования механизма общественного контроля является конечной целью реализации общественного интереса и в свою очередь способствует формированию общественного мнения. СМИ выполняют очень важную функцию в цепочке отношений «общественный интерес - общественный контроль – информация - общественное мнение», что подтверждается международно-правовым подходом к определению правовой природы и роли средств массовой информации в обеспечении прав человека. Так, в Декларации о средствах массовой информации и правах человека 1970 г. отмечается, что средства массовой информации должны действовать в интересах широкой общественности. Данный документ констатирует: «Официальные власти соответственно обязаны в разумных пределах предоставлять информацию по вопросам, представляющим интерес для

¹⁸⁵Травников Н.О. Конституционно-правовой анализ понятия «право на информацию» // Российский юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 19.

общественности, а средства массовой информации обязаны сообщать полную и исчерпывающую информацию о государственных делах»¹⁸⁶

Общественный контроль, основанный на общественном интересе, предполагает получение достоверной информации о деятельности органов публичной власти для формирования общественной оценки и мнения граждан, что предполагает активное участие СМИ в этом процессе. Как отмечается в Решении Европейского Суда по правам человека по делу «Кастеллс против Испании»: «Свобода печати предоставляет для граждан один из самых совершенных способов открывать для себя и вырабатывать мнение о взглядах и позиции своих политических лидеров... В демократической системе действия или упущения Правительства должны стать предметом пристального внимания не только законодательных и судебных властей, но также прессы и общественного мнения»¹⁸⁷.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (с изменениями от 09.02.2012 № 3) «О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации» сформулированы пределы понимания категории «общественный интерес», которая ограничивается потребностями общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правовому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде. Исходя из правового подхода высшего судебного органа Российской Федерации к определению роли СМИ в публичных правоотношениях, средства массовой информации выполняют общественный долг в деле информирования граждан по вопросам, представляющим общественный интерес, «сообщая о фактах (даже весьма спорных), способных оказать положительное влияние на обсуждение в обществе

¹⁸⁶ Декларация о средствах массовой информации и правах человека: Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 23 января 1970 г. № 428 (1970) Относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека. Принята на Двадцать первой очередной сессии Парламентской Ассамблеи Совета Европы // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

¹⁸⁷Кастеллс (Castells) против Испании: Решение Европейского Суда по правам человека от 23 апреля 1992 г. // Официальный сайт Европейского Суда по правам человека. – URL: http://eurcpcourt.ru/uploads/ECHR_Castells_v_Spain_23_04_1992.pdf. (дата обращения: 23.04.2015).

вопросов, касающихся, например, исполнения своих функций должностными лицами и общественными деятелями»¹⁸⁸.

Потребности, интересы индивида имеют большую вероятность учета в процессе принятия политических решений в случае их коллективного представления. Право на объединение способствует агрегированию и аккумуляции интересов индивидов в единое целое. Институциональным выражением данного права выступают в первую очередь общественные объединения и профессиональные союзы.

Анализируя понятие «общественное объединение», Т.Д. Карлина констатирует: «Характерной чертой общественного объединения является то, что оно создается для осуществления конкретных целей, задач, вида деятельности, в ходе которой реализуются определенные права и интересы граждан. Следует отметить, что цели общественных объединений связаны с задачами, которые стоят перед государством и обществом»¹⁸⁹.

Общественные объединения представляют собой активную часть гражданского общества, способную не только агрегировать интересы, но и защищать их в случае нарушения, а также отстаивать в отношениях с государством. Профессор О.И. Цыбулевская справедливо отмечает: «Становление гражданского общества невозможно без развития так называемого третьего сектора – обширной сети общественных объединений самой различной направленности. Именно они, выражая горизонтальные связи между элементами гражданского общества, играют роль «несущих» конструкций»¹⁹⁰.

Как институт гражданского общества общественные объединения выступают активным субъектом взаимодействия с государством.

¹⁸⁸О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 8; 2012. – № 4.

¹⁸⁹Карлина Т.Д. Понятие общественного объединения по российскому законодательству // Российская юстиция. – 2014. – № 8. – С. 50.

¹⁹⁰Цыбулевская О.И. Гражданское общество и общественные объединения // Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / Под ред. к.ю.н., доцента О.И. Цыбулевской. – Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. – С. 141.

Они выполняют важную роль в процессе контроля за деятельностью органов публичной власти, так как в соответствии с законодательством наделяются рядом полномочий по взаимодействию с государством. Так, например, в соответствии со статьей 17 Федерального закона «Об общественных объединениях», вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними¹⁹¹.

По мнению А.С. Остапенко, общественные объединения обеспечивают диалог между гражданским обществом и государством, при этом он отмечает: «...становление взаимодействия общественных объединений и власти должно быть направлено на постановку и решение общественно значимых проблем, обеспечение условий, при которых власть совместно с общественными структурами приходит к единообразному пониманию приоритетов и целей социальной политики и реализует их на практике»¹⁹². Политическое участие институтов гражданского общества в решении задач публичного управления представляет собой приоритетное направление их конституционно-правового взаимодействия с органами публичной власти, через которое реализуется в том числе и контрольная функция.

Участие граждан в управлении делами государства представляет собой важнейший элемент демократического общества, закрепленную на конституционном уровне возможность не только влиять на направление политики, но и контролировать управленческий процесс, обеспечивая эффективность реализации властных ресурсов и пресекая злоупотребления их использованием. По мнению Т.Г. Кононенко, данное право позволяет

¹⁹¹ Об общественных объединениях: федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; 2021. – № 1 (часть I). – Ст. 20.

¹⁹² Остапенко А.С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 8. – С. 3.

обеспечивать не только реализацию народного суверенитета, но и выражает существенные характеристики, связанные с осуществлением власти, например, публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентацию на общественную поддержку, предотвращение конфликтов в общественных отношениях и т.д. Отсюда, заключает автор, «участие граждан в государственном управлении обоснованно рассматривается в качестве одной из форм контроля общества за деятельностью исполнительной власти»¹⁹³. Последнее утверждение ученого нуждается в особом внимательном рассмотрении с точки зрения определения соотношения категорий «общественный контроль» и «участие граждан в управлении делами государства». Несмотря на единую конституционно-правовую природу, основанную на принципе народовластии, все же следует дифференцировать данные понятия.

По мнению профессора М.А. Липчанской, «участие граждан в управлении делами государства представляет собой совокупность находящихся в правовом поле форм воздействия граждан на осуществление государственных дел...»¹⁹⁴. Общественный контроль должен рассматриваться не как прямое воздействие на управление делами государства, а через призму основных методов его осуществления: наблюдения за сферой государственного управления, проверки принимаемых решений и оценки данной деятельности. Кроме того, говорить о том, что участие граждан в управлении делами государства является формой общественного контроля, было бы не совсем верным, скорее наоборот,

¹⁹³ Кононенко Т.Г. Участие граждан в управлении государственными делами: исторический опыт в России и за рубежом // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов). Выпуск 2: Сборник научных статей. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. – С. 155.

¹⁹⁴ Липчанская М.А. Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации Российской государственности // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов). Выпуск 2: Сборник научных статей. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. – С. 212.

общественный контроль является одним из способов участия граждан в управлении делами государства, ведь контроль – это часть управления. Таким образом, общественный контроль и участие граждан в управлении делами государства соотносятся между собой соответственно как часть и целое. Поэтому часть форм участия граждан в управлении делами государства будет рассматриваться и в качестве форм общественного контроля.

Данный тезис можно подтвердить на примере форм участия граждан в отправлении правосудия. Отправление правосудия является важной сферой государственной деятельности, закрепленная Конституцией РФ возможность участия граждан в отправлении правосудия является, по мнению большинства ученых, формой участия граждан в управлении делами государства. Профессор Г.Н. Комкова и М.А. Кулушева определяют конституционное право граждан на участие в отправлении правосудия как гарантированное государством и закрепленное в Конституции РФ «политическое право гражданина России в установленных федеральным законом формах быть деятельным участником процесса отправления правосудия»¹⁹⁵. Реализация данного права на практике способствует осуществлению одной из основных целей общественного контроля – обеспечения открытости и гласности судопроизводства как одного из направлений деятельности государства. Следует согласиться с суждением В.М. Лебедева, который определяет участие общественности в отправлении правосудия как форму «реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида государственной власти»¹⁹⁶.

Право граждан на участие в отправлении правосудия, по мнению ряда ученых, необходимо рассматривать как с точки зрения профессионального участия, то есть в качестве судьи, так и с точки зрения общественного

¹⁹⁵Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия. – Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 2006. – С. 14.

¹⁹⁶Лебедев В.М. Судебная власть в современной России. – СПб., 2001. – С. 174.

участия – в качестве присяжных и арбитражных заседателей¹⁹⁷. Последняя из указанных нами форм реализации права граждан на участие в оправлении правосудия может рассматриваться как форма общественного контроля за деятельностью органов судебной власти.

Открытость публичной власти, ее ориентация на диалог с гражданским обществом подразумевает постоянный процесс обмена информацией, важная роль в котором отводится обращениям граждан. Обращения граждан в органы публичной власти представляют очень важный источник информации для государства об интересах и потребностях общества, который оказывает определенное влияние на коррекцию государственной политики в соответствии с его содержанием. Исследуя специфику интерактивных форм контроля общества за деятельностью органов государственной власти, А.И. Лапшина отмечает, что обращения граждан являются «наиболее распространенной на сегодняшний день формой общественного контроля, способом участия граждан и их объединений в управлении делами государства»¹⁹⁸.

Через реализацию права на обращения граждане и их объединения могут осуществлять постоянное взаимодействие с публичными органами и организациями в процессе осуществления общественного контроля. В этих отношениях обращения используются и как способ получения дополнительной информации субъектами общественного контроля, и выступают в качестве результата общественной контрольной деятельности, когда указанные субъекты направляют предложения и обобщенные выводы, содержащиеся в итоговых документах.

Функционирование любого демократического государства невозможно представить без организации и проведения различных публичных

¹⁹⁷ См., например: *Комкова Г.Н., Кулушева М.А.* Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия. – Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 2006. – 144 с.

¹⁹⁸ *Лапшина А.И.* Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – № 1. – С. 102 - 110.

мероприятий, посредством которых осуществляется свободное выражение, формирование и обмен мнениями, выдвижение конкретных требований граждан и их объединений по различным вопросам общественной жизни. В правовых позициях Европейского Суда по правам человека неоднократно подчеркивался фундаментальный характер права на свободу собраний как основы для развития и поддержания идеалов и ценностей демократического общества, а также его непосредственная связь со свободой мысли, совести, религии¹⁹⁹.

В решениях Конституционного Суда РФ также достаточно часто отмечается, что закрепленное статьей 31 Конституции РФ право граждан собираться мирно, без оружия, проводить публичные мероприятия является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве, в числе основ конституционного строя которого признаются идеологическое и политическое многообразие и многопартийность и на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, включая судебную, прав и свобод человека и гражданина. По его мнению, данное право тесно взаимосвязано с иными правами и свободами, гарантированными Конституцией РФ, прежде всего, такими как свобода мысли и слова, мнений и убеждений, информации, право на объединение, право на участие в управлении делами государства, право на обращение.

Как указано в Определении Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1428-О, свобода собраний «обеспечивает гражданам реальную возможность посредством проведения публичных мероприятий оказывать влияние на деятельность органов публичной власти как непосредственно, так и путем формирования общественного мнения, и тем самым способствовать

¹⁹⁹ См., например: Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 «Дело «Баранкевич (Barankevich) против Российской Федерации» (жалоба № 10519/03) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – Российское издание. – 2008. – № 10. – С. 128 - 136.

поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством, не исключая вместе с тем критики как отдельных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом, а также предоставляет гражданам и их объединениям реальную возможность заявлять и отстаивать свою позицию и выдвигать гражданские инициативы по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам в целях привлечения внимания к соответствующим проблемам и обеспечения своевременного и адекватного реагирования на них со стороны публично-властных институтов»²⁰⁰.

Проецируя содержание данного права на отношения, связанные с осуществлением общественного контроля, можно заключить, что проведение публичных мероприятий тесно коррелирует с его результатами и может рассматриваться как правовое последствие контрольных мероприятий, организуемых гражданами и их объединениями.

Таким образом, возможности реализации общественного контроля в демократическом государстве напрямую зависят от вариативности закрепляемых на конституционном уровне основных прав и свобод человека и гражданина, посредством которых определяется правовой статус его субъектов, формы, результаты и правовые последствия общественной контрольной деятельности.

Резюмируя вышесказанное, следует еще раз подчеркнуть, что действующая Конституция РФ сформулировала основополагающие принципы для эффективного осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, а также определила отдельные его формы его реализации. Однако конституционная сущность общественного

²⁰⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1428-О «По жалобе граждан Анохиной Анастасии Владимировны, Бадова Дениса Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 1 части 4 статьи 6, части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2017. – № 2.

контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества нашла продолжение своего развития в правовых позициях Конституционного Суда РФ, который отразил в общих чертах содержание данной категории.

Влияние решений Конституционного Суда РФ на развитие общественных отношений уже не является предметом острых научных дискуссий, так как само функциональное предназначение данного органа, выражающееся в первую очередь в специфической охране верховенства Конституции РФ и обеспечении ее высшей юридической силы, закономерно предопределило особый характер и широкую сферу применения его правовых позиций.

Несмотря на то обстоятельство, что создание правовых норм Конституционным Судом РФ противоречит его правовой природе, следует все же признать, что его решения носят нормативный характер. По мнению С.Э. Несмеяновой, своими актами Конституционный Суд не только разъясняет, объясняет смысл положений Конституции, но при огромном количестве противоречий, наличии неясных формулировок наполняет конституционные нормы новым содержанием²⁰¹.

С другой стороны, особый интерес вызывает вопрос о доктринальном характере правовых позиций Конституционного Суда: оказывают ли его акты влияние на процессы создания и развития концептуальных положений науки конституционного права, формулируются ли таким образом новые теоретические категории, имеющие публично-правовой характер, но не наполненные конституционным содержанием. В данном контексте Н.С. Бондарь совершенно справедливо заметил: «Формулируя правовые позиции, Конституционный Суд не только выступает хранителем Конституции, ее основополагающих принципов и ценностей...он осуществляет, в конечном счете - в рамках установленных судебно-конституционных процедур - и

²⁰¹ Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. – М.: Проспект, 2008. – С.64.

«преобразовательную» функцию по разработке и модификации конституционно-правовой доктрины развития государственности»²⁰².

Таким образом, говоря о влиянии решений Конституционного Суда на развитие конституционной доктрины, нельзя не признать важность его правовых позиций в развитии науки конституционного права. Конституционным Судом могут формулироваться и развиваться теоретические категории публично-правового характера, не имеющие формально-юридического закрепления в Конституции, то есть конституционализироваться, становиться частью конституционной материи.

Понятие «общественный контроль» получило доктринальное толкование в решениях Конституционного Суда. Данная категория интересна с точки зрения конституционного права в первую очередь потому, что она тесным образом затрагивает сферу публично-правовых отношений, участниками которых выступают, с одной стороны, публичная власть, а с другой – граждане и их объединения. Другими словами, общественный контроль осуществляется институтами гражданского общества в отношении деятельности органов публичной власти, представляя собой необходимую форму взаимодействия указанных выше субъектов.

Осуществление общественного контроля способствует установлению паритета публичных и частных интересов в процессе принятия управленческих решений и детерминируется конституционным установлением принципа народовластия, определяющего народ в качестве единственного источника власти. Данное обстоятельство подтверждается правовой позицией Конституционного Суда, в которой, раскрывая сущность народовластия как основы конституционного строя и формы, в которых непосредственное народовластие реализуется в соответствии с Конституцией РФ, он указал, что народ, осуществляя принцип народовластия на уровне

²⁰²Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: НОРМА, 2008. – 592 с. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.07.2020).

местного самоуправления, не только конституирует эти органы и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность²⁰³. Таким образом, исходя из трактовки, данной Конституционным Судом, можно заключить, что конституционный принцип народовластия подразумевает осуществление в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления со стороны граждан их объединений процедур формирования, легитимации полномочий и контроля их деятельности.

Как правило, Конституционный Суд РФ, используя в своих решениях категорию «общественный контроль», указывает на ее обусловленность содержанием норм Конституции РФ. Например, в Определении Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 1818-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куланова Вячеслава Геннадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 части 1 статьи 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», он отмечает, что общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц должен обеспечиваться государством по смыслу части 1 статьи 45 Конституции во взаимосвязи с положениями ее статей 2, 17, 18²⁰⁴.

Анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ, затрагивающих понятие «общественный контроль» позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, общественный контроль является основной функцией, осуществляемой институтами народовластия в целях обеспечения открытости, демократичности и независимости деятельности органов

²⁰³ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П // СЗ РФ. – 1998. – №25. – Ст.3002.

²⁰⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 1818-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куланова Вячеслава Геннадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 части 1 статьи 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

государственной власти. В своем Определении от 08.02.2011 № 116-О-О Конституционный Суд РФ отметил: «Наделение же профессионального судьи правом отклонить оправдательный вердикт ввиду несогласия с выводами присяжных заседателей по входящим в их компетенцию вопросам не только ограничивало бы полномочия присяжных заседателей по самостоятельному принятию решений, но и противоречило бы самому духу суда присяжных как специфического института прямого народовластия, призванного реализовывать как право граждан на участие в отправлении правосудия, так и функцию общественного контроля над правосудием по уголовным делам, обеспечивающую демократичность, открытость и независимость судебной власти»²⁰⁵. Таким образом, Судом было отмечено, что суд присяжных как форма общественного контроля позволяет осуществлять контрольные действия в отношении органов правосудия, что подтверждается еще одним Определением Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 № 522-О. В нем говорится о том, что статья 32 (часть 5) Конституции РФ, наделяющая граждан РФ правом участвовать в отправлении правосудия, касается граждан именно как лиц, не принимающих профессионального участия в отправлении правосудия, в деятельности судебной власти; такое участие призвано способствовать повышению доверия к судебной власти, оно является одной из признанных форм общественного контроля за отправлением правосудия²⁰⁶.

²⁰⁵Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рябушкиной Веры Григорьевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 348, пунктом 2 статьи 350, частью второй статьи 385 и статьей 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2011 № 116-О-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

²⁰⁶Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданки Кулешовой Людмилы Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями законов Санкт-Петербурга от 27 мая 2005 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», от 2 июня 2005 года «О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга», от 12 июля 2005 года «О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга» и от 29 сентября 2005 года «Об официальном толковании положений пунктов 1, 3, 4 статьи 17 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга»: Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 N 522-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 2.

Во-вторых, общественный контроль может осуществляться не только за деятельностью органов публичной власти, но и за процедурой их формирования, в частности за ходом избирательного процесса. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» региональные общественные объединения в предусмотренном избирательным законодательством порядке вправе осуществлять общественный контроль за организацией и проведением выборов, направлять своих представителей в качестве наблюдателей, в допустимых формах оказывать поддержку участвующим в выборах политическим партиям, их региональным отделениям и выдвинутым ими кандидатам²⁰⁷.

В-третьих, общественный контроль может затрагивать не только непосредственно сами органы публичной власти, но и их должностных лиц. Так в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П говорится: «По смыслу статьи 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 и 18, государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и результата выполнения возложенных на них функций». Таким образом, Конституционный Суд РФ указал на то, что свобода слова является не только гарантированной государством возможностью беспрепятственно выражать посредством

²⁰⁷По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.

устного или печатного слова свои суждения по самым разным вопросам, но и условием эффективности общественного контроля за действиями публичной власти по вопросам, представляющим большое общественное значение, затрагивающим проблемы социально-экономического развития, совершенствования работы государственного аппарата, борьбы с преступностью, коррупцией и т.п.²⁰⁸.

Исходя из вышесказанного, следует сделать вывод о том, что общественный контроль является одной из важнейших публично-правовых форм реализации конституционного принципа народовластия в России, что подтверждается закреплением данной категории в решениях Конституционного Суда РФ. Правовые позиции отечественного органа конституционного контроля в совокупности с нормами Конституции РФ напрямую отражают и аргументируют конституционно-правовую природу общественного контроля, обусловленную процессами конституционализации общественных отношений, связанных с взаимодействием публичной власти и гражданского общества, а также правовой институционализации основных форм такого рода отношений.

Подводя итог рассмотрению вопросов, затрагиваемых в первой главе исследования, следует констатировать следующее:

1) Конституционно-правовое взаимодействие публичной власти и институтов гражданского общества, с точки зрения конституционно-правовой деятельности, представляет собой нормативно урегулированное целенаправленное воздействие и взаимовлияние публичной власти и гражданского общества, осуществляемое для достижения результатов, обусловленных интересами и потребностями данных субъектов.

2) Общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества

²⁰⁸По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П // СЗ РФ. – 2011. – № 28. – Ст.4261.

представляет собой урегулированную конституционно-правовыми нормами деятельность институтов гражданского общества, реализуемую в отношении органов публичной власти в целях обеспечения и защиты общественных интересов, основных прав и свобод человека и гражданина, соблюдения принципов открытости, законности и верховенства права при решении актуальных задач публичного управления.

3) Исторический контекст рассмотрения общественного контроля позволяет сделать вывод, что в генезисе и развитии системы общественного контроля в России как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества можно условно выделить три этапа: дореволюционный; советский; современный. Дореволюционный этап позволил сформировать внутрисистемные предпосылки становления гражданского общества и развития его контрольного потенциала в отношении публичной власти. Для советского периода характерно создание идейно-политических и правовых предпосылок и условий формирования системы народного контроля, включающего в себя элементы общественного контроля, но использующегося исключительно в интересах действующей власти. Современный этап олицетворяет создание реальной системы общественного контроля, характеризуется высокой степенью его правовой институционализации и многообразием форм и направлений его реализации.

4) Конституционная сущность общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества заключается в обусловленности его существования конституционными нормами, определяющими его внутреннее содержание и место в правовой системе и составляющими основу его институционального развития.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФОРМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

2.1. Международные стандарты и зарубежный опыт конституционно-правового регулирования общественного контроля за деятельностью публичной власти

Правовую систему любого демократического государства можно с полной уверенностью отнести к категории открытых систем, изначально запрограммированных на активное взаимодействие с внешней средой, включающей в себя, в первую очередь, совокупность международных правовых актов, а также национальное законодательство зарубежных государств.

Как справедливо отмечает Т.Т. Алиев: «Включение общепризнанных принципов и норм международного права в правовую систему Российской Федерации направлено на более тесное взаимодействие между национальной и международной правовыми системами»²⁰⁹. Конституционная трактовка общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ как составной части национальной правовой системы свидетельствует о готовности нашего государства соблюдать основные принципы и нормы международного права, а также исполнять взятые на себя международные обязательства.

Профессор О.И. Тиунов, определяя международно-правовые стандарты в качестве базовых положений международного права, выраженных в форме международного договора, международно-правового обычая, определенного решения международной организации, в ряде случаев судебного решения, обеспечивающих функционирование как системы норм международного права в целом, так и его отраслей, отмечает не только их способность

²⁰⁹ Алиев Т.Т. Место международных норм в иерархии источников гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 4. – С. 27.

обеспечивать взаимосвязи внутригосударственных и международно-правовых норм, но и то, что имплементация этих норм в национальное законодательство служит одним из факторов развития внутригосударственной системы права²¹⁰.

Таким образом, теоретическое осмысление сущности общественного контроля и его институциональное воплощение в правовой системе Российской Федерации детерминируют обращение исследовательского внимания на международно-правовой характер регламентации данного института, а также позитивный опыт его нормативного закрепления иностранными государствами, который Российская Федерация могла бы использовать для совершенствования взаимодействия органов власти и гражданского общества.

Профессор В.В. Гриб видит основную недоработку федерального закона об основах общественного контроля в регламентации правовой основы данного нормативного акта, исключившей в части первой ст. 2 наряду с Конституцией РФ и федеральным конституционным законодательством, международные правовые акты, являющиеся частью российской правовой системы²¹¹. Поддерживая точку зрения ученого, мы также считаем юридико-техническим недостатком такое ограничение нормативной основы правового регулирования общественного контроля.

Международное публичное право, базирующееся на таких фундаментальных постулатах, как права и свободы человека, равенство и недискриминация, транспарентность государственного управления, демократия как идеальная основа государственного строя, практически не содержит в своем понятийном аппарате категорию «общественный контроль». Анализ основополагающих документов, принятых в разное время

²¹⁰ *Тиунов О.И.* Роль международно-правовых стандартов в регулировании взаимодействия международного и национального права // Журнал российского права. – 2012. – № 12. – С. 83.

²¹¹ *Гриб В.В.* Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 32-33.

международными организациями, в частности, органами и учреждениями ООН и Совета Европы, позволяет заключить, что чаще всего используется понятие демократического контроля, главным образом, подразумевающего под собой деятельность парламента, а также гражданского участия, которое характеризует более широкую, нежели содержание общественного контроля, плоскость взаимодействия государства и гражданского общества, включая выборы и референдум.

Однако, даже несмотря на отсутствие терминологического нормативного закрепления общественного контроля, нельзя не признать, что международные стандарты в сфере демократии стали важнейшей идеологической основой для развития российского законодательства в указанной сфере.

Международные правовые акты закрепляют такие важнейшие условия существования общественного контроля, как подотчетность правительства гражданам, деятельность общественных организаций, открытость органов публичной власти и доступ к информации об их деятельности, участие граждан в управлении делами государства и т.д.

Согласно Всеобщей декларации о демократии, подотчетность перед обществом органов публичной власти и их должностных лиц, предполагающая «публичное право доступа к информации относительно деятельности правительства, право обращаться к правительству с запросами и добиваться исправления несправедливостей через беспристрастные административные и правовые механизмы», является существенным признаком демократии²¹². Аналогичная мысль содержится в Парижской хартии для новой Европы, в соответствии с которой демократия, имеющая

²¹² Всеобщая декларация о демократии (принята без голосования на 161-й сессии Межпарламентского Совета, Каир, 16 сентября 1997 года) // Материалы конференций Межпарламентского союза. 1996–1999. – М.: Издание Государственной Думы. 2001. – С. 147-150.

представительный и плюралистический характер, в том числе, влечет за собой подотчетность избирателям²¹³.

Демократия участия предоставляет гражданам широкие возможности реализации принципа народного суверенитета, включая и контрольный механизм в отношении органов публичной власти. Существует целый ряд документов, выработанных в рамках ООН и Совета Европы, утверждающих гражданское участие и устанавливающих общие принципы такого участия. Например, Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы в статье 8 закрепляет право каждого человека иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел посредством направления в органы публичной власти и публичные организации критических замечаний и предложений относительно улучшения их деятельности, а также путем привлечения внимания к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод²¹⁴.

Участие граждан в политической и общественной жизни отнесено Декларацией о подлинной демократии, принятой 24 января 2013 года, к категории принципов и ценностей подлинной демократии²¹⁵. Указанный документ отводит особое место в обеспечении партиципаторной демократии неправительственным организациям, которые обеспечивают защиту прав человека и демократических институтов и предоставляют гражданам

²¹³Парижская хартия для новой Европы (Принята в г. Париже 21.11.1990) // Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С. 42 - 54.

²¹⁴Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы: принята в г. Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН. // Официальный сайт ООН – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml (дата обращения: 18.09.2017).

²¹⁵Декларация о подлинной демократии, принята 24 января 2013 года CONF / PLE (2013) DEC1. Конференция международных неправительственных организаций (МНПО). Совет Европы // Официальный сайт Совета Европы – URL: <https://tm.coe.int/16802f042c> (дата обращения: 18.09.2017).

средства действия и выражения интересов и мнений. Согласно Рекомендации CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государств – членов Совета Европы о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие неправительственных организаций без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. Такое участие должно, во-первых, обеспечивать свободу выражения многообразных мнений людей относительно функционирования общества, а, во-вторых, облегчать обеспечение соответствующего раскрытия официальной информации или доступа к этой информации²¹⁶.

В 2009 году Конференцией международных неправительственных организаций (МНПО) был разработан Кодекс эффективной практики участия граждан в процессе принятия решений, главной целью которого является определение набора европейских руководящих принципов участия неправительственных организаций (НПО) в процессах принятия решений, которые должны осуществляться на местном и национальном уровнях в государствах-членах Совета Европы²¹⁷. Документом определяется, что неправительственные организации образуют важнейшую составляющую процесса участия в открытом, демократическом обществе, благодаря вовлечению широкого круга лиц, а также накопленным знаниям и независимой экспертизе. Органы публичной власти могут использовать соответствующий опыт и компетенции данных организаций для оказания помощи в разработке и осуществлении политики. В соответствии с

²¹⁶ Рекомендация CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государств – членов Совета Европы о правовом статусе неправительственных организаций в Европе: Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании постоянных представителей министров // Официальный сайт Совета Европы – URL: <https://rm.coe.int/16802ec26f>. (дата обращения: 18.09.2017).

²¹⁷ Кодекс эффективной практики участия граждан в процессе принятия решений: Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года // Официальный сайт Совета Европы – URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4>. (дата обращения: 18.09.2017).

Кодексом, в своих взаимоотношениях НПО и органы управления должны руководствоваться следующими принципами:

- участие, в ходе которого происходит аккумулярование и агрегация взглядов заинтересованных граждан со стороны НПО, что повышает качество, понимание и долгосрочный характер осуществления политической инициативы;

- доверие, подразумевающее прозрачность, уважение и взаимную надежность и необходимое для достижения общей цели – улучшения жизни людей;

- подотчетность и транспарентность, требующиеся для осуществления действий НПО и государственных органов в общественных интересах и предполагающие открытость, ответственность, ясность и подотчетность обеих сторон;

- независимость НПО в отношении своих целей, решений и деятельности.

Кодекс выделяет четыре постепенных уровня участия – от наименьшей до наибольшей вовлеченности неправительственных организаций в процесс принятия политических решений:

- 1 уровень – информация, предполагающий одностороннее предоставление информации неправительственным организациям со стороны органов государственного управления;

- 2 уровень – консультации органов власти с НПО, с целью выявления их мнения по конкретной теме или направлениям развития государственной политики;

- 3 уровень – диалог в форме двустороннего общения и регулярного обмена мнениями, основанный на взаимных интересах и потенциальных общих задачах (от открытых публичных слушаний до специализированных встреч);

4 уровень – партнерство как высшая форма общественного участия, основанная на взаимной ответственности власти и НПО на всех этапах процесса принятия политических решений, включающих подготовку повестки дня, выработку решений, непосредственное принятие решения и его реализацию.

Помимо уровней гражданского участия Кодексом определяется шесть этапов в процессе принятия политических решений, основанных на взаимодействии НПО и органов власти: определение повестки дня, разработка политики, принятие решений, осуществление политики, мониторинг и пересмотр политики.

При определении парламентом и правительством повестки дня неправительственные организации могут оказывать влияние на политическое руководство государства в целях объективизации общественных интересов, привлечения внимания к проблемным вопросам, информирования о конкретных потребностях тех или иных заинтересованных групп, излагая мнения или отражая в целом общественные интересы, которые еще не охватываются законодательством или иными политическими документами, инструментами или мерами.

В процессе разработки политики важную роль играют консультации, а потому неправительственные организации часто привлекаются органами власти для выявления общественного мнения, таким образом, происходит синтезирование проблемных вопросов, определение предпочтительных направлений их решения посредством использования, в частности социологических опросов или исследований. На данном этапе особое значение помимо прочих занимает контрольная функция, предоставляющая неправительственным организациям возможность отслеживать разработку политических решений, для того чтобы добиваться учета проблем граждан, и чтобы сам процесс был инклюзивным и транспарентным.

Формы принятия политических решений характеризуются своей вариативностью, обусловленной, как правило, внутригосударственными политическими условиями и спецификой национальной правовой системы. Несмотря на то, что окончательный выбор политического инструментария возлагается на органы власти (за исключением случаев, когда решение принимается народным голосованием, референдумом или в рамках механизма принятия совместных решений), неправительственные организации все же могут информировать и влиять на органы власти до окончательного принятия решения, реализуя при этом контрольную функцию посредством наблюдения и анализа процесса принятия решений, обеспечивая его демократичность, транспарентность и эффективность.

Осуществление политики характеризуется максимальной контрольной активностью НПО, которые осуществляют оценку и обеспечение того, чтобы политика проводилась, как это было запланировано, без вредных побочных последствий

На этапе мониторинга контролирующая функция НПО состоит в том, чтобы отслеживать информацию и осуществлять оценку итогов проведенной политики на предмет достижения поставленных задач.

Аналитические знания, которые аккумулируются и агрегируются в процессе и результате оценки проведения управленческой политики, в совокупности с развивающимися потребностями общества, зачастую приводят к необходимости пересмотра соответствующей публичной деятельности государства. А потому для определения потребностей и формулирования общественных инициатив должен осуществляться непрерывный доступ неправительственных организаций к информации о деятельности органов власти, а также должны обеспечиваться возможности для публичного диалога. Пересмотр направлений государственной политики дает возможность начать новый цикл процесса принятия политических решений.

Подводя итог анализу содержания Кодекса эффективной практики участия граждан в процессе принятия решений, следует сделать вывод о том, что в данном документе были закреплены важнейшие процессуальные аспекты участия неправительственных организаций в политике государства, позволяющие обеспечить открытый характер государственного управления и учет интересов гражданского общества. Исследование этапов и уровней участия неправительственных организаций в подготовке и принятии политических решений позволяет заключить, что контрольная функция НПО рассматривается в качестве неотъемлемого элемента в системе взаимодействия органов власти и общества, реализуемого для решения задач партиципаторной демократии и транспарентности политической сферы.

В рамках анализа международно-правовых источников, посвященных общественному контролю, помимо рассмотренных выше документов, следует также отметить решения Европейского Суда по правам человека, которые, по мнению О.И. Тиунова, оказывают существенное влияние на развитие международных стандартов²¹⁸.

В отличие от международных правовых актов, устанавливающих общие принципы и стандарты демократии, в постановлениях ЕСПЧ достаточно часто фигурирует понятие «общественный контроль». Большинство указанных решений затрагивают сферу защиты прав и свобод заключенных под стражу и осужденных. В частности, общественный контроль относится к основным принципам, обеспечивающим эффективность следственных действий в отношении данной категории лиц. Например, в Деле «Зиновчик (Zinovchik) против Российской Федерации», в котором обжаловалась жалоба заявителя на жестокое обращение со стороны сотрудников милиции и на отсутствие эффективного расследования по его сообщениям, Европейский Суд по правам человека указал, что «...за расследованием и его результатами в достаточной степени должен

²¹⁸ Тиунов О.И. Указ. соч. С. 81.

осуществляться общественный контроль. Степень требуемого общественного контроля может варьироваться с учетом обстоятельств конкретного дела. Однако в любом случае необходимо обеспечить эффективный доступ жалующегося лица к процедуре расследования»²¹⁹. Также Европейский Суд неоднократно подчеркивал, что участие близких родственников обеспечивает подотчетность властей перед обществом и общественный контроль их действий в период расследования²²⁰. Провозглашая необходимость общественного контроля за расследованием или его результатами для обеспечения ответственности на практике и в теории, поддержания общественного доверия к приверженности властей принципу верховенства права и воспрепятствования любым признакам сговора с незаконными действиями или попустительства им, ЕСПЧ все же делает в своих решениях оговорку о том, что общественный контроль не должен создавать угрозу целям расследования и основным правам сторон²²¹.

Помимо вышеизложенного, по мнению Европейского Суда по правам человека, общественный контроль за деятельностью судебной власти способен обеспечить защиту права на справедливое и публичное судебное разбирательство²²². Рассмотрение судами вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу при уклонении от своей обязанности по собственной инициативе проверять, не подвергался ли подозреваемый жестокому обращению, обращая, в частности, внимание на состояние его здоровья, внешний вид, одежду и т.д., в большинстве случаев

²¹⁹ Дело «Зиновчик (Zinovchik) против Российской Федерации» (жалоба № 27217/06): Постановление ЕСПЧ от 09.02.2016 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2017. – № 2(176).

²²⁰ Дело «Писари (Pisari) против Республики Молдова и Российской Федерации» (жалоба № 42139/12): Постановление ЕСПЧ от 21.04.2015 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 10(20).

²²¹ Дело «Абакарова (Abakarova) против Российской Федерации» (жалоба № 16664/07): Постановление ЕСПЧ от 15.10.2015 // Российская хроника Европейского Суда. – 2016. – № 2(38).

²²² Дело «Малмберг и другие (MalmbergandOthers) против Российской Федерации» (жалобы № 23045/05, 21236/09, 17759/10 и 48402/10): Постановление ЕСПЧ от 15.01.2015 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 5(155).

осуществляется в закрытом судебном заседании, что затрудняет осуществление общественного контроля²²³.

Во многом общественный контроль в правовых позициях ЕСПЧ ассоциируется с обнародованием информации о деятельности органов власти и их должностных лиц и беспрепятственным доступом к ее содержанию²²⁴. В Деле «Роман Захаров (RomanZakharov) против Российской Федерации» Европейский Суд отметил, что в Российской Федерации отчеты прокуроров о проверках оперативно-розыскных мероприятий, направляемые в Генеральную прокуратуру РФ, содержат только статистическую информацию о количестве проведенных проверок и количестве выявленных нарушений без указания характера нарушений или принятых мер по их устранению. Он указал, что данные отчеты являются конфиденциальными документами, не публикуются и не становятся иным образом доступными для общественности, а потому в Российской Федерации надзор со стороны прокуроров проводится в порядке, который не является открытым для общественного контроля и сведения»²²⁵.

Аналогичного мнения Европейский Суд придерживается и в случае с деятельностью органов государственной власти, в частности, правительства, обращая внимание в Деле «Сабо и Виши (SzaboandVissy) против Венгрии» на то, что министр обязан представлять на рассмотрение компетентного парламентского комитета общий доклад о деятельности служб национальной безопасности, но такой доклад, по-видимому, не становится доступным для общественности и поэтому не обеспечивает достаточные гарантии осуществления общественного контроля²²⁶.

²²³ Дело «Заев (Zaev) против Российской Федерации» (жалоба № 36552/05): Постановление ЕСПЧ от 16.04.2015 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 10(22).

²²⁴ См, например: Дело «Сыро (Soro) против Эстонии» (жалоба № 22588/08): Постановление ЕСПЧ от 03.09.2015 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2017. – № 1(37).

²²⁵ Дело «Роман Захаров (RomanZakharov) против Российской Федерации» (жалоба № 47143/06): Постановление ЕСПЧ от 04.12.2015 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2016. – № 6(168).

²²⁶ Дело «Сабо и Виши (SzaboandVissy) против Венгрии» (жалоба № 37138/14): Постановление ЕСПЧ от 12.01.2016 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2016. – № 7(31).

Говоря о формализации положений об общественном контроле в конституциях зарубежных стран, следует сделать вывод о том, что подавляющее большинство конституционных документов иностранных государств не содержат данного понятия, закрепляя только основы народного суверенитета и демократическую основу организации государственной власти. Данное обстоятельство отнюдь не означает отсутствие в этих странах контрольного механизма гражданского общества и подотчетности населению органов власти. Практически во всех демократических государствах реализуются те или иные формы общественного контроля, включающие общественные инициативы и мониторинг, публичные обсуждения и слушания, а также деятельность неправительственных организаций и общественных консультативных органов. Речь в данном случае идет о том, что в силу исторических, культурных и национальных факторов понятие «общественный контроль» заменяется иными категориями, например, гражданским участием или транспарентностью власти, хотя, по сути, предусматривает тождественный механизм реализации.

Вместе с тем в конституциях отдельных государств мы можем найти нормы, провозглашающие общественный контроль в политической и правовой системе. В большинстве своем эти государства имеют характерную специфику организации государственной власти, идеологические и национально-культурные особенности. К этой категории относится в первую очередь Китайская Народная Республика, которая в статье 3 Конституции закрепила общественный контроль в сфере деятельности представительных органов: «Всеитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем»²²⁷.

²²⁷Конституция Китайской Народной Республики от 04.12.1982 // Избранные конституции зарубежных стран: учеб. Пособие / отв. Ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. – С. 673.

Помимо Китая положения об общественном контроле можно найти, например, в конституциях отдельных государств Ближневосточного региона и Латинской Америки.

В статье 10 Конституции Сирийской Арабской Республики 2012 года говорится следующее: «Общественные организации, профессиональные союзы и ассоциации должны быть органами, группирующими граждан для развития общества и достижения интересов его членов. Государство должно гарантировать независимость данных органов и право на осуществление общественного контроля и участия в различных секторах и советах, определённых законами, в сферах, достигающих их целей и в соответствии с условиями, предписанными законом»²²⁸.

Наиболее детальный подход к регламентации общественного контроля демонстрирует Конституция Венесуэлы 2009 года, которая, закрепляя политические права, в статье 62 провозглашает: «Все граждане имеют право свободно участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Участие народа в формировании публичной администрации и осуществлении контроля за ее деятельностью является необходимым средством контроля, гарантией его всестороннего развития. Долгом государства и обязанностью общества является способствование созданию наиболее благоприятных условий для осуществления такого права»²²⁹. Помимо прочего регламентируется право избирателей требовать от своих представителей достоверных периодических публичных отчетов об их деятельности в соответствии с представленной программой.

Также в Конституции Венесуэлы приводится исчерпывающий перечень форм участия народа в реализации политических прав, таких как: выборы,

²²⁸ Конституция Сирийской Арабской Республики: принята на референдуме 26.02.2012 года // Официальный сайт Сирийского арабского информационного агентства SANA – URL: http://www.sana.sy/ru/?page_id=1489. (дата обращения: 19.10.2017).

²²⁹ Constitución vigente de Venezuela de 1999 con la Enmienda N° 1 de fecha 15 de febrero de 2009 // Gaceta Oficial Extraordinario. 1999. N° 5.908.

референдум, общественный опрос, отзыв мандата, законодательная, конституционная и учредительная инициативы, участие в открытых муниципальных собраниях и ассамблеях граждан, которые носят обязывающий характер. Рассматриваемый документ – один из немногих, в которых регламентируется институт отзыва, который можно рассматривать как форму общественного контроля. В статье 72 говорится: «Все выборные должностные лица и судьи могут быть отозваны. По прошествии половины срока, на который было избрано должностное лицо, не менее двадцати процентов избирателей, зарегистрированных в данном избирательном округе, могут ходатайствовать о созыве референдума для отзыва его мандата...».

Наибольшую степень разработанности норм об общественном контроле можно отметить в законодательстве стран СНГ. В ряде указанных государств в последние годы наметилась тенденция к правовому закреплению данного института в форме отдельного законодательного акта. Во многом данное обстоятельство связано с определенным влиянием правовой системы Российской Федерации на развитие национального законодательства стран СНГ. Кроме того, Межпарламентской ассамблеей государств-участников Содружества 28 марта 2017 года с целью оказания содействия странам СНГ в создании правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и иных публичных органов и организаций был принят Модельный закон СНГ «Об основах общественного контроля» (далее – модельный закон об общественном контроле)²³⁰. Следует отметить, что модельное законодательство уже давно стало синонимом гармоничного развития правовых систем государств, объединенных в рамках единого

²³⁰ Модельный закон СНГ «Об основах общественного контроля»: Принят на сорок шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 46-19 от 27 марта 2017 года) // Официальный сайт Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества независимых государств – URL: http://iacis.ru/upload/iblock/9a6/prilozhenie-k-postanovleniyu-46_19.pdf (дата обращения: 23.10.2017).

содружества. По мнению ряда авторов, отличительной особенностью принятия модельных законов является, то, что имплементация модельного регулирования в национальное законодательство не гарантирует точного воспроизведения модели, а предполагает при соблюдении общих принципов учет национальных особенностей²³¹. Однако получивший большое распространение в странах СНГ метод международно-договорной унификации права имеет определенный недостаток ввиду того, что при относительно большом количестве международных договоров лишь немногие эффективно способны решать проблему унификации и гармонизации права²³². Значительные различия в основах политических и правовых систем государств также могут считаться серьезным недостатком использования данного метода.

Ретроспективный анализ модельного закона об общественном контроле характеризует его как усеченную в отдельных нормативных конструкциях копию федерального закона от 21.07.2012 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Сопоставляя структуру и содержание федерального и модельного законов, следует заключить, что идентичную трактовку в них имеют определение, принципы, формы, цели и задачи общественного контроля.

Вместе с тем модельный закон дополнен еще одной задачей – содействием формированию и развитию гражданского общества. Также указанные акты роднит регламентация информационного обеспечения общественного контроля, положения о доступе к информации об общественном контроле, перечень субъектов, однако, в качестве оговорки, модельным законом закрепляется, что нормативными правовыми актами

²³¹ Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: науч. изд. / Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилотина и др. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. – 72 с.

²³² Там же.

может быть предусмотрено осуществление общественного контроля иными объединениями граждан в сфере их деятельности.

Из правомочий субъектов общественного контроля в модельном законе изъята нормативная возможность обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами. Вместе с тем добавлена еще одна обязанность – в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы публичной власти и иные органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, а также в средства массовой информации.

Нормы о конфликте интересов при осуществлении общественного контроля также подверглись некоторым изменениям – изъяты трактовки, определяющие конфликт интересов и личную заинтересованность субъектов контроля.

Исходя из того, что субъекты общественного контроля могут наделяться особым правовым статусом с учетом национального законодательства, в модельном законе отсутствуют общие положения, регламентирующие правовой статус основных субъектов общественного контроля, перечисленные в законе.

Без изменений остались нормы, регламентирующие взаимодействие субъектов общественного контроля с органами власти и иными органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия, идентичны права и обязанности последних.

При определении ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле, Модельный закон об общественном контроле дополнен еще одним пунктом, регламентирующим ответственность,

установленную нормативными правовыми актами за невыполнение органом власти и иными органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия, обязанностей, предусмотренных указанным законом.

В правовых системах государств – участников Содружества в конституционных нормах практически отсутствует концептуализация общественного контроля. Единственное исключение, пожалуй, можно найти в Конституции Кыргызской Республики, где в части 5 статьи 111 указывается, что формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления местному сообществу²³³.

Несмотря на то, что в законодательстве большинства стран СНГ отсутствуют нормативные акты, предметом регулирования которых является общественному контролю, говорить о пробельности данной сферы в указанных государствах все же было бы не совсем правильно. Так, по мнению Г. Юсуповой, общественный контроль как условие деятельности государственных органов в Узбекистане существует много веков, хотя официально нигде не закреплялся²³⁴. В числе доказательств его наличия она приводит целый перечень нормативных правовых актов, включая Конституцию Республики Узбекистан, Гражданский кодекс, законы, регулирующие правовой статус негосударственных некоммерческих организаций, общественных фондов, профессиональных союзов, объединений предпринимателей и т.д., а также автор акцентирует внимание на непосредственной деятельности многочисленных общественных организаций как факторе создания и реализации общественного контроля. В 2018 году в Узбекистане был принят закон «Об общественном контроле»,

²³³Конституция Кыргызской Республики от 05.06.2021 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215?cl=ru-ru> (дата обращения: 12.10.2021).

²³⁴Юсупова Г. Узбекистан: проблемы повышения статуса общественных организаций в политической жизни общества // Центральная Азия и Кавказ. – 2007. – № 3 (51). – С. 165.

который закрепил данный институт в национальной правовой системе²³⁵. По сравнению с федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» данный документ определил более широкий перечень субъектов общественного контроля, включив в их число граждан, СМИ, органы самоуправления граждан, а также негосударственные некоммерческие организации. Кроме того более детальный характер носит и регламентация объекта общественного контроля, а также расширен перечень форм данной деятельности.

В Республике Беларусь с 2010 года действует Указ Президента от 06.05.2010 № 240 «Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами», которым утверждено Положение о порядке осуществления общественного контроля профессиональными союзами, их организационными структурами, объединениями таких союзов и их организационными структурами в форме проведения проверок²³⁶.

Следует отметить, что помимо Узбекистана и Беларуси, акты, посвященные правовому регулированию статуса отдельных субъектов общественного контроля, таких как, например, общественные объединения, общественные советы и т.д. приняты и в других государствах – участниках СНГ. Например, в Кыргызской Республике действует Закон от 24.05.2014 г. «Об общественных советах государственных органов», который определяет правовой статус общественных советов как консультативно-наблюдательных органов, созданных на общественных началах из представителей гражданского общества для взаимодействия и сотрудничества с министерствами, государственными комитетами и административными

²³⁵ Об общественном контроле: Закон Республики Узбекистан от 12.04.2018 № ЗРУ-434 // Официальный портал правовой информации Республики Узбекистан – URL: <https://lex.uz/docs/3679099> (дата обращения: 12.10.2021).

²³⁶ Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами: Указ Президента Республики Беларусь от 06.05.2010 № 240: Информационно-правовая система Республики Беларусь – URL: <https://normativka.by/lib/document/500078724/rev/20171204> (дата обращения: 12.10.2021).

ведомствами, а также осуществления общественного мониторинга над деятельностью этих органов²³⁷.

Правовой статус общественных советов также закреплен в законодательстве Республики Казахстан, задачами деятельности которых являются: представление интересов гражданского общества и учет мнения общественности при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях; развитие взаимодействия центральных исполнительных органов и органов местного государственного управления и самоуправления, а также субъектов квазигосударственного сектора с гражданским обществом; организация общественного контроля и обеспечение прозрачности деятельности центральных исполнительных органов и органов местного государственного управления и самоуправления, а также субъектов квазигосударственного сектора²³⁸. В целях реализации положений закона об общественных советах в Республике Казахстан утверждены Правила организации и проведения общественного контроля²³⁹.

Среди законодательных актов стран СНГ, регулирующих отдельные аспекты общественного контроля, следует также отметить Закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 года №816-IVQ «Об общественном участии», который под общественным участием понимает участие граждан и институтов гражданского общества в подготовке и осуществлении государственной политики в различных сферах государственной и общественной жизни, принятии решений на общегосударственном и местном уровнях, организации общественного контроля над деятельностью определенных соответствующим органом

²³⁷ Об общественных советах государственных органов: Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2014 года №74 // ЭркинТоо от 17 июня 2014 года. №46.

²³⁸ Об общественных советах: Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года №383-V ЗРК // Казахстанская правда от 10 ноября 2015 года. №215 (28091).

²³⁹ Правила организации и проведения общественного контроля: Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 73. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан: – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022263> (дата обращения: 12.10.2021).

исполнительной власти центральных органов исполнительной власти, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, консультация государственных органов и органов местного самоуправления с общественностью и принятие во внимание общественного мнения²⁴⁰. В число основных форм общественного участия включены, например, такие, как общественное обсуждение, общественное слушание, письменная консультация, деятельность общественных советов и т.д.

Таким образом, международные стандарты создают необходимую нормативную основу для развития общественного контроля в Российской Федерации, закрепляя основополагающие условия его существования, а также формы и методы реализации демократического контрольного механизма. Зарубежные страны достаточно редко используют концепцию общественного контроля, заменяя ее в большинстве случаев концепцией гражданского участия, предполагающей по сути идентичные формы и способы взаимодействия государства и гражданского общества.

2.2. Современное состояние правовой институционализации общественного контроля за деятельностью публичной власти в Российской Федерации

Развитие Российской Федерации в направлении демократизации системы государственного управления, обеспечения ее открытости и гласности, а также стремительное развитие институтов гражданского общества актуализирует вопрос анализа состояния правовой институционализации общественного контроля. Сложность и многогранность общественных отношений, связанных с осуществлением общественного контроля, которые долгое время оставались вне комплексного правового регулирования, обусловили законодательное

²⁴⁰ Об общественном участии: Закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 года №816-IVQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2014. – №1. – Ст. 1.

закрепления основ общественной контрольной деятельности в виде федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», определившего принципы, систему и формы общественного контроля.

Анализ состояния правовой институционализации общественного контроля позволяет сделать несколько важных выводов: во-первых, нормативное учреждение общественного контроля затрагивает все уровни функционирования публичной власти – федеральный, региональный, местный, что подтверждается содержанием ч.1 ст.2 данного акта, в которой говорится, что осуществление общественного контроля регулируется помимо указанного закона, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами. Как уже отмечалось выше, наибольшей критики заслуживает то обстоятельство, что в перечень правового обеспечения данного института не включены такие основополагающие источники права, как международные правовые акты, Конституция РФ и федеральные конституционные законы, создающие необходимый нормативный фундамент для имплементации норм об общественном контроле в российскую правовую систему и определяющие его конституционно-правовое содержание.

Во-вторых, особенностью институционализации общественного контроля в России явилось то обстоятельство, что еще до принятия основополагающего федерального закона, были приняты нормативные правовые акты, закрепившие правовой статус ведущих контролируемых субъектов, а также отдельные формы общественного контроля.

Еще одной специфической чертой процесса правовой институционализации общественного контроля представляется тот факт, что федеральный закон № 212-ФЗ определил базовые элементы общественной контрольной деятельности именно в сфере взаимодействия публичной власти

и институтов гражданского общества. Совершенно понятно, что область организации и деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления является приоритетной для осуществления общественного контроля как одной из основных форм взаимодействия государства и гражданского общества. Выявление ошибок и нарушений в структуре политического управления является очень важным компонентом эффективного и стабильного функционирования всех сфер общественной жизни. Однако современные общественные отношения не ограничиваются только лишь данным направлением реализации контрольного потенциала граждан и неправительственных организаций. Анализ нормативных правовых актов, закрепляющих категорию «общественный контроль» позволяет сделать вывод о многообразии сфер его осуществления. Вместе с тем, данное обстоятельство формирует как минимум две основные проблемы правового регулирования общественного контроля.

В первую очередь, следует отметить, что, несмотря на замысел законодателя создать некий универсальный нормативный правовой акт, устанавливающий основы общественного контроля, в случае с федеральным законом об основах общественного контроля у него этого не получилось сделать. Как мы уже сказали, исходя из предмета правового регулирования федерального закона №212-ФЗ, его следовало бы назвать не «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а «Об основах общественного контроля в сфере публичной власти Российской Федерации».

Кроме того, формулировка целей, задач, субъектного состава и форм реализации, обозначенных в данном нормативном акте, достаточно четко ограничивают сферу его правового регулирования и не находят практической реализации в иных сферах. Анализ отдельных правовых актов, в которых содержатся нормы об общественном контроле, позволяет сделать вывод о том, что предметная область общественного контроля значительно шире и затрагивает контроль в системе самого гражданского общества. Другими

словами, общество не только осуществляет внешнее наблюдение и оценку деятельности органов публичной власти, но и, исходя из необходимости обеспечения процессов саморегуляции, формирует организационную среду для контроля внутренних процессов, происходящих в его структуре.

Во многом, обе проблемы решаются в самом тексте федерального закона об основах общественного контроля, а именно в статье 2, регламентирующей правовые основы общественного контроля.

Так, федеральный закон об основах общественного контроля наряду с деятельностью органов публичной власти и органов и организаций, реализующих публичные полномочия, прямо определяет следующие области правового регулирования, в которых действуют отдельные федеральные законы: обеспечение обороны страны и безопасности государства; общественная безопасность и правопорядок; деятельность полиции, органов следствия, прокуратуры и судов; деятельность, связанная с исполнением наказаний; контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; оказание психиатрической помощи. Однако следует отметить, что в реальности перечень сфер, в которых происходит обособленное от ФЗ-№212 нормативно-правовое регулирование, является более широким, а ряд федеральных законов, затрагивающих отдельные аспекты общественного контроля в указанных сферах, так до сих пор и не приняты (обеспечение обороны страны и безопасности государства; общественная безопасность и правопорядок; деятельность органов следствия, прокуратуры и судов; оборот наркотических средств и психотропных веществ; содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

Помимо этого, в части 3 статьи 2 федерального закона об основах общественного контроля указывается, что под его действие не подпадают общественные отношения, регулируемые референдумным и избирательным законодательством, определяющие порядок организации и проведения

общественных обсуждений и публичных слушаний, определяемый градостроительным законодательством, а также общественные отношения по осуществлению общественного контроля в сфере охраны окружающей среды и в области обращения с животными.

Особой критики заслуживает перечень конституционно-правовых принципов, закрепленных в статье 6 федерального закона об основах общественного контроля, на которых базируется его осуществление и институциональное воплощение в структуре взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.

Право как объективированная доминанта и одновременно регулятор развития общественных отношений является сложно структурированной системой, основу которой составляет не только совокупность норм, но и принципы, определяющие в первую очередь цели и содержание правового регулирования. В принципах права сосредоточена диалектика научного познания сущности и ценности человеческого бытия с точки зрения общепризнанных установлений и правил организации социума и управления в нем. Официальное закрепление принципов права происходило и происходит во многом благодаря рефлексии доктрины, представляющей собой концептуальные идеи и воззрения ученых на закономерности и потребности общественного развития. Помимо научной обусловленности природы принципов права, следует указать и еще на одно обстоятельство их существования, выраженное в деятельности судебных органов. По мнению Е.В. Скурко, они изначально представляли собой «обобщение решений конкретных дел и ситуаций»²⁴¹, другими словами, суды в условиях определенной нормативной ограниченности, могут формулировать и развивать в своих решениях новые для данной правовой системы принципы права. Это подтверждает профессор Г.А. Гаджиев, который анализируя деятельность Конституционного Суда РФ, отмечает, что он обогатил

²⁴¹Скурко Е.В. Принципы права в современном нормативном правопонимании. – М.: Издательство «Юрлитинформ», 2008. – 200 с. - С. 28.

«правовой арсенал российских юристов представлениями о таких принципах, как принцип правовой определенности (принцип стабильности условий ведения предпринимательской деятельности - его составляющая часть), принцип публичной достоверности правовых норм и принцип соразмерности ограничений. Еще 10 - 15 лет назад эти принципы были *terraincognita* для российской юриспруденции»²⁴². Данная особенность функционирования органов конституционного контроля способствует внедрению правовых принципов в правовую жизнь общества, которое осуществляется, в первую очередь, посредством акцентирования внимания законодателя на необходимость внедрения указанных принципов в правотворческую деятельность. Следует отметить, что принципы права оказывают значительное влияние не только на процесс подготовки нормативных актов, но и в части установления гарантий соблюдения правовых требований²⁴³.

Принципы общественного контроля представляют собой основополагающие начала правового регулирования, призванные отразить характер и содержание отношений, складывающихся в процессе организации и осуществления общественного контроля. Большинство из них сосредоточены в плоскости правового статуса субъектов общественного контроля, перечисленных в федеральном законе № 212-ФЗ, что в целом объясняется необходимостью более детальной регламентации их прав и обязанностей, а также условий осуществления ими своих функций для полноценной реализации интересов и возможностей и достижения объективированных целей и задач контрольной деятельности.

В современном законодательстве ряд принципов общественного контроля сформировался на основе уже имеющегося опыта правовой регламентации данного института. Например, в Законе СССР от 30.11.1979 г.

²⁴²*Гаджиев Г.А.* Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 4. – С. 16 – 28 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.09.2018).

²⁴³*Марченко М.Н.* Основные принципы права // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 656 с. – С. 25.

«О народном контроле в СССР» с присущими идеологии социалистического государства особенностями был выведен перечень важнейших основ деятельности субъектов народного контроля, таких как законность, охрана правопорядка и общественных интересов, прав и свобод граждан, коллегиальность и гласность²⁴⁴. Отдельно закреплялось ограничение на осуществление народного контроля в отношении органов правосудия, прокуратуры, органов внутренних дел, юстиции и государственного арбитража. Весьма специфичным на сегодняшний день выглядит принцип демократического централизма, согласно которому устанавливалась строгая иерархия формирования и подотчетности органов, осуществляющих народный контроль. Однако данная идея была основополагающей для функционирования всей системы государственного управления в СССР, поэтому, учитывая тот факт, что народный контроль осуществлялся сугубо в целях проверки исполняемости директив партии и государства, регламентация данного принципа была абсолютно естественной.

Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»²⁴⁵, заложивший основы современной институционализации общественного контроля в России, определяет следующие фундаментальные принципы деятельности его субъектов: приоритет прав человека, добровольность, равноправие, объективность и законность, а также недопущение вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

²⁴⁴ О народном контроле в СССР: Закон СССР от 30.11.1979 // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 1. – 352 с. – С. 329.

²⁴⁵ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789; 2021. – № 18. – Ст. 3060.

Возвращаясь к изучению перечня принципов, регламентированных федеральным законом об основах общественного контроля, следует отметить, что по сравнению с предыдущими анализируемыми нормативными актами, их количество более обширно: некоторые из них совпадают, часть принципов является абсолютно новой, а некоторые важные принципы, к сожалению, остались не закрепленными.

В структуру общеправовых принципов общественного контроля включены приоритет прав и законных интересов человека и гражданина, законность деятельности субъектов общественного контроля, что позволяет сделать однозначный вывод об их усеченном и недостаточном характере для полноценного регулирования правоотношений в указанной сфере, не соответствует современным тенденциям как мирового, так и национального правотворчества. Так, законодатель не отразил в числе общих принципов права такие важнейшие основы функционирования общественных отношений, как принцип справедливости, принцип верховенства права, принцип равенства, принцип демократизма, отсутствие которых не только может повлечь коллизии и нарушения в процессе правоприменения законодательства об общественном контроле, сколько в целом ограничивает важность и значимость данного рода деятельности.

Как отмечает И.Е. Винницкий, принцип справедливости представляет собой «ядро» системы правовых принципов, он выполняет важную роль «в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права, дифференцируя последние от других возникающих в сфере действия права и в связи с его функционированием идей». По его мнению, справедливость является главным критерием, определяющим возможность воспроизводства и функционирования той или иной по своему содержательному наполнению идеи именно в качестве принципа права²⁴⁶. Само понимание права нередко

²⁴⁶Винницкий И.Е. Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. – 2011. – № 13. – С. 16.

олицетворяется с выражением справедливости, а последняя, в свою очередь, обеспечивается правовыми способами. Однако в науке есть и иные подходы к определению соотношения права и справедливости. В своей книге «Кибернетика и общество» известный американский ученый Н. Виннер указывал: «Право представляет собой процесс регулирования соединяющих поведение различных индивидуумов «сцеплений» («couplings») в целях создания условий, в которых можно отправлять так называемую справедливость и которые позволяют избежать споров или по крайней мере дают возможность рассудить их. Поэтому теория и практика права влекут за собой две группы проблем: группу проблем, касающихся общего назначения права, понимания справедливости в праве, и группу проблем, касающихся технических приемов, при помощи которых эти понятия справедливости могут стать эффективными»²⁴⁷. Иначе говоря, в понимании Виннера, право является средством для установления справедливости.

Наиболее верное, как представляется, соотношение права и справедливости представлено в трудах академика В.С. Нерсесянца, который утверждал, что справедливость является частью понятия права, указывая: «...право по определению справедливо, а справедливость — внутреннее свойство и качество права, категория и характеристика правовая, а не внеправовая (не моральная, нравственная, религиозная и т. д.)...справедливость потому собственно и справедлива, что воплощает собой и выражает общезначимую правильность, а это в своем рационализированном виде означает всеобщую правомерность, т. е. существо и начало права, смысл правового принципа всеобщего равенства и свободы»²⁴⁸.

Справедливость выражает как субъективную природу, определяемую внутренним восприятием человека данного явления применительно к тем или

²⁴⁷Винер Н. Кибернетика и общество. – Москва: Издательство иностранной литературы, 1958. – 200 с. – С. 112.

²⁴⁸Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2005. — 656 с. – С. 28-29.

иным событиям и фактам, так и объективированную реальность в виде самого права. Рассматривая содержание данного принципа, Т.А. Гуменюк отмечает: «Справедливость как правовое явление имеет различные формы выражения: она может присутствовать в фактических правоотношениях, быть включенной в правосознание в качестве составляющего элемента правовой идеологии и правовой психологии общества в целом и его отдельных сфер, являться объективной основой права и законодательства, быть критерием выбора норм в правоприменительной деятельности судебных и иных органов»²⁴⁹.

Исходя из вышесказанного, принцип справедливости пронизывает все сферы правоотношений, в том числе имеет определяющее значение при реализации основных элементов правового статуса человека и гражданина. Фактически, справедливость означает признание и полное принятие государственными органами и должностными лицами высшей ценности человеческой личности, обеспечиваемое ими и гарантируемое посредством дополнительной правовой регламентации. В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.) при раскрытии содержания справедливости перечисляются ее важнейшие элементы, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, в том числе: свободные выборы; представительная форма правления; гарантированность законом прав человека и основных свободы; равенство перед законом; запрет дискриминации; равенство всех перед законом и судом; наличие эффективных средств правовой защиты против административных решений и т.д.²⁵⁰. Многогранность рассматриваемого принципа, в том числе его

²⁴⁹ Гуменюк Т.А. Справедливость как принцип права: законодательное установление и реализация при применении мер административной ответственности // Закон. – 2009. – № 9. – С. 69-83. – С. 71.

²⁵⁰ Документ Копенгагенского совещания, 5-29 июня 1990 [Текст] / Конф. по человеч. измерению СБСЕ. – Москва : Междунар. отношения, 1990. – 38 с.

детерминирующее значение для правовой регламентации и реализации прав и свобод человека и гражданина, приводит к выводу о необходимости его закрепления в числе базовых принципов общественной контрольной деятельности, направленной на обеспечение и защиту указанных прав и свобод.

Принцип верховенства права позволяет обеспечить взаимодействие государства и общества, основанного именно на правовых нормах, а не иных социальных, религиозных нормах и т.д. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин по этому поводу пишет: «... надо признать, что верховенство права означает также и верховенство над иными подсистемами соционормативной регуляции, и прежде всего - над нормами религии и общественной морали (нравственности). В наши дни такая «расстановка приоритетов» считается желательной для общества и необходимой для государства»²⁵¹. Сопоставляя научное понимание принципа верховенства права с доктриной верховенства закона, он выделяет главный критерий их отличия, который кроется в понятии «человеческого достоинства, которое конкретизируется через систему неотчуждаемых прав человека»²⁵².

Верховенство права является универсальным принципом, провозглашаемым не только в национальном законодательстве, но и признаваемым на международном уровне. В условиях существования разнообразных подходов к его определению, выраженных в международных актах, следует отметить трактовку, высказанную Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном, который в своем докладе за 2004 год обозначил: «Речь идет о таком принципе управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются

²⁵¹Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

²⁵² Там же.

судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности»²⁵³. Фактически речь идет о том, что понятие верховенства права синтезируется посредством включения в свое содержание иных основополагающих правовых принципов. Подтверждение этому мы можем найти и в формулировке, представленной в Докладе «О верховенстве права», утвержденном Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года), в котором отмечается следующее: «...в настоящее время можно найти консенсус в отношении необходимых составляющих верховенства права, а также правового государства, которые будут не только формальными, но и субстантивными или материальными. Эти аспекты следующие: (1) Законность, в том числе прозрачный, подотчетный и демократичный процесс принятия законодательства (2) Правовая определенность (3) Запрет на произвол (4) Доступ к правосудию, обеспечиваемому независимыми и беспристрастными судами, в том числе судебное рассмотрение административных актов (5) Соблюдение прав человека (6) Недискриминация и равенство перед законом»²⁵⁴. Таким образом, учитывая тот факт, что принцип верховенства права аккумулирует и принцип законности, и принцип соблюдения прав и свобод человека, являющиеся правовой основой общественного контроля, а также устанавливает ряд иных, не менее важных для функционирования общественных отношений, правовых принципов, следует признать важность

²⁵³ Верховенство закона и правосудие на переходном этапе в обществах в состоянии конфликта и постконфликтных обществах. Доклад генерального секретаря, Дос. S/2004/616, 23 августа 2004 года. – С. 5-6.

²⁵⁴ О верховенстве права: доклад. Утвержден Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года). CDL-AD(2011)003rev. Страсбург, 4.04.2011.

его законодательной регламентации для установления правовых ориентиров при организации взаимодействия гражданского общества и государства.

Принцип равенства, выводимый из правопонимания принципов справедливости и верховенства права и являющийся их неотъемлемым элементом, также представляется основным условием реализации общественной контрольной деятельности, предполагающей не только равенство субъектов общественного контроля, но и построение равных отношений в процессе их взаимодействия с подконтрольными органами и организациями. Анализируя принцип равенства в доктрине конституционного права, П.Р. Магомедова приходит к выводу, что равенство «как элемент системы правового регулирования поведения людей является средством нормирования отношений свободы (как единой меры) в форме общепринятых мер дозволений и запретов в конкретных действиях и поступках»²⁵⁵. Таким образом, автор справедливо указывает, что «право не уравнивает субъектов между собой, оно лишь предоставляет равные возможности для реализации благ»²⁵⁶. Согласно справедливому замечанию Г.Н. Комковой обеспечение равенства между людьми является одной из главных задач развития любого демократического правового государства. По мнению автора, именно стремление к равенству и справедливости выступает важным элементом национального самосознания россиян, является одной из важнейших ценностей, передаваемых от поколения к поколению посредством культуры, национальных традиций, самосознания²⁵⁷.

Федеральным законом об основах общественного контроля закрепляется принцип равенства контролируемых субъектов в процессе взаимодействия между собой, однако остается неурегулированной на основе данного принципа непосредственная сфера реализации основных

²⁵⁵ Магомедова П.Р. Равенство в доктрине конституционализма // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 719.

²⁵⁶ Там же.

²⁵⁷ Комкова Г.Н. Проблемы обеспечения равенства и справедливости на современном этапе конституционного развития России / Г. Н. Комкова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 2(121). – С. 26-30. – С. 27.

полномочий указанных субъектов, а также процесс взаимодействия с органами публичной власти. Данный аспект уже имеет свое негативное выражение, когда при инициировании осуществления различных форм общественного контроля, институты гражданского общества наделяются разными правами, что представляется откровенно дискриминационным аспектом. Кроме того, отсутствие регламентации принципа равенства в отношениях гражданского общества и публичной власти закладывает основу для всевозможных отступлений от общеправового принципа и нарушений прав участников контрольной деятельности. Поэтому для предотвращения наступления негативных последствий, представляется необходимым внести соответствующие изменения в федеральный закон об основах общественного контроля.

Принцип демократизма является необходимым условием формирования правовой системы государства, в котором все политические решения являются прямым отражением воли народа. Взаимодействие правового государства и гражданского общества априори должно предполагать реализацию данных правоотношений на основе указанного принципа. Отсутствие в федеральном законе об основах общественного контроля указания на принцип демократизма, также может рассматриваться явным упущением законодателя.

Переходя к анализу межотраслевых и отраслевых правовых принципов общественного контроля, можно сделать вывод о том, что ряд указанных принципов представляется абсолютно уместным и необходимым для формирования целостной правовой основы общественного контроля, а часть принципов вызывает определенные вопросы.

Так, например, такие принципы, как добровольность участия в осуществлении общественного контроля; самостоятельность контролируемых субъектов и их независимость от подконтрольных органов; публичность и открытость осуществления общественного контроля и

общественного обсуждения его результатов; объективность, беспристрастность и добросовестность контролирующих субъектов, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля; многообразие форм общественного контроля представляются важным правовым фундаментом для осуществления общественной контрольной деятельности.

Другая группа принципов детерминирует более критический анализ их содержания.

Принцип обязательности рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах. С одной стороны, обязательность анализа результатов общественного контроля представляется вполне логичным и необходимым средством обеспечения эффективности данной деятельности, однако более внимательное рассмотрение указанного принципа позволяет сделать вывод о двух вариантах обработки итоговых документов публичными органами и организациями - рассмотрение и учет. Первый вариант не предполагает каких-то кардинальных активных действий со стороны органов власти и организаций в отношении принятия предложений и рекомендаций, содержащихся в документе, то есть рассмотрение – это еще не обязанность учета результатов, что делает такую обязанность абсолютно формальной и

малозффективной. Другое дело – учет мнения, который, думается, предполагает прямое отражение предложений и инициатив, высказываемых институтами гражданского общества, в решениях, которые принимаются органами публичной власти, что делает данный способ рассмотрения итогов общественного контроля наиболее результативным и демократичным. Единственной проблемой является наличие в федеральном законе об основах общественного контроля отсылочной нормы, предполагающей указание на обязательность учета мнения в отдельных нормативных правовых актах. Таким образом, пока данные документы не будут приняты, рассмотрение итогов общественного контроля останется формальным. На федеральном уровне мы находим упоминание об учете мнения населения в первую очередь в Конституции РФ, которая в ч.2 ст.131 закрепляет учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Также статья 10 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» говорит о том, что органы государственной власти при осуществлении своих полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания учитывают предложения и рекомендации граждан и юридических лиц²⁵⁸. Перечень указанных правовых источников, закрепляющих учет мнения населения, не является исчерпывающим, однако практически все нормативные акты, закрепляя учет мнения населения, не раскрывают сам механизм данного учета, что, думается, является серьезной правовой лакуной.

Следующий принцип общественного контроля, характеризующийся своей неоднозначностью, предполагает недопустимость необоснованного вмешательства контролирующих субъектов в деятельность подконтрольных органов и организаций, и оказания неправомерного воздействия на них. Однако федеральным законом об основах общественного контроля не

²⁵⁸ О животном мире: федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462; 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4188.

закрепляется критериев обоснованности вмешательства в деятельность подконтрольных органов, что в процессе правоприменения чревато ограничениями контрольных мероприятий под предлогом их «необоснованности».

Кроме того, остается неясным вопрос по поводу позиции законодателя в отношении регламентации допустимости вмешательства контролирующих субъектов в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях, а также в сферу правосудия. Федеральным законом об основах общественного контроля, в отличие от его предшественников, данный аспект не урегулирован. Отсюда возникает неоднозначный вывод: либо мы имеем дело с правовой лакуной, либо разработчики закона допускают возможность такого воздействия со стороны институтов гражданского общества. Несмотря на то, что понятия «контроль» и «вмешательство» по своему смыслу в ряде случаев можно рассматривать как когерентные, в отношении общественного контроля эти дефиниции все же не следует отождествлять. Общественный контроль как форма конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества реализуется в целях и пределах, установленных действующим законодательством, а вмешательство, предполагающее несанкционированное воздействие или давление на подконтрольный субъект, осуществляемое главным образом с целью личной заинтересованности контролирующего субъекта и препятствующее нормальной работе объектов, находится вне правового поля и не имеет общего с легитимными наблюдением, проверкой, анализом и оценкой деятельности указанных органов и организаций. Характер и специфика деятельности органов правосудия, дознания и предварительного следствия, основу которой составляют обеспечение, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, требуют установления и соблюдения определенных правовых условий для их независимого функционирования и безопасности

личности. Таким образом, представляется оправданным и необходимым включение в текст федерального закона об основах общественного контроля ограничения на вмешательство институтов гражданского общества в указанную сферу с целью недопущения необоснованного воздействия, нивелирующего беспристрастность, объективность и независимость деятельности органов публичной власти.

Еще один принцип, который может помешать реализации общественного контроля, закрепляет презумпцию добросовестности деятельности подконтрольных органов. Другими словами, контролирующим субъектам придется доказывать противоположное, что, думается, ставит институты гражданского общества и органы публичной власти в неравное положение. Также данный принцип откровенно диссонирует с принципом приоритета прав и законных интересов человека и гражданина. Поэтому на практике существует опасность, что при возникновении коллизий между контролирующим и подконтрольным субъектами общественного контроля, все противоречия будут разрешаться в пользу последних. Думается, что данный принцип должен быть исключен из перечня принципов общественного контроля, как откровенно дискриминационный в отношении граждан и общественных объединений.

Другим спорным моментом является содержание принципов общественного контроля, предусматривающих недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий, а также соблюдение нейтральности контролирующими субъектами, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля. Фактически указанные принципы базируются на идее исключения политического влияния на процесс осуществления общественного контроля. С одной стороны, институты гражданского общества должны быть политически нейтральны для того, чтобы исключить разного рода политические интриги, сведение политических счетов и иные

неправовые мотивы общественного контроля. С другой стороны, оппозиционные политические партии могут выполнять очень важную роль в осуществлении контроля за деятельностью политических партий, представленных в органах публичной власти, и в данном контексте, было бы неправомерным ставить границы между деятельностью политических партий и осуществлением общественного контроля. Учитывая тот факт, что политические партии представляют собой весьма активную часть гражданского общества, их роль в осуществлении общественного контроля не должна умаляться.

Таким образом, анализ системы правовых принципов общественного контроля, закрепленных в федеральном законе об основах общественного контроля, позволяет сделать вывод о том, что она является слабой чертой указанного нормативного правового акта, так как носит непроработанный, весьма поверхностный, а в некоторых случаях и дискриминационный характер. В данной связи возникает весьма актуальный вопрос о необходимости юридико-технической корректировки перечня правовых принципов для обеспечения эффективности достижения целей и решения задач общественной контрольной деятельности, а также полноценного функционирования системы общественного контроля.

Доминирующая роль государства в процессах институционализации общественного контроля предопределила крайне усеченный законодательный перечень контролируемых субъектов, участвующих в его осуществлении.

Анализ субъектного состава, закрепленного федеральным законом об основах общественного контроля, позволяет сделать вывод о наличии определенных противоречий в правовой регламентации не только собственно перечня данной категории участников общественного контроля, но и их субъективных прав. Начать следует с того, что в рассматриваемом законе дифференцируются 2 права: право на осуществление общественного

контроля, которое реализуется субъектами, перечисленными в статье 9 и представляющими собой особый тип институтов гражданского общества – общественные институции, а также право на участие в осуществлении общественного контроля, закрепляемое в статье 3 рассматриваемого акта за гражданами, общественными объединениями и некоммерческими организациями. Причем предусматривается, что реализация права на участие в общественном контроле гражданами может осуществляться как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Последние, в свою очередь, могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных федеральным законом об основах общественного контроля. То есть, другими словами, право на участие в осуществлении общественного контроля включает два правомочия: право на участие в мероприятиях по осуществлению общественного контроля и право на его организацию. Таким образом, на основе прямого прочтения норм данного закона можно сделать вывод, что общественные объединения и некоммерческие организации ограничиваются в реализации права на организацию иных форм общественного контроля, а так же то, что граждане не могут самостоятельно организовать и провести мероприятия по общественному контролю. Они это могут сделать только на основе привлечения со стороны общественных институций.

В федеральном законе об основах общественного контроля также отдельно оговаривается, что особенности осуществления общественного контроля профессиональными союзами и общественными объединениями потребителей могут устанавливаться соответствующими федеральными законами. Действительно, еще задолго до принятия рассматриваемого акта отдельные аспекты отношений, связанных с участием профессиональных

союзов и обществ защиты прав потребителей в осуществлении контроля, уже были урегулированы федеральным законом от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»²⁵⁹ (далее – Закон о профсоюзах) и законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»²⁶⁰ (далее – Закон о защите прав потребителей) соответственно.

В отличие от Закона о защите прав потребителей, прямо закрепляющего право общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) на осуществление общественного контроля, Законом о профсоюзах не используется данная категория, однако предусмотрено осуществление профсоюзного контроля, который по своему содержанию когерентен общественному. Можно утверждать, что профсоюзный контроль является разновидностью общественного контроля, что в свою очередь обусловлено природой профсоюзной организации как добровольного общественного объединения граждан. Однако, следует отметить, что деятельность данных субъектов относится к общественному контролю, который реализуется вне сферы функционирования публичной власти и в большей степени относится к регуляторным процессам, происходящим внутри системы самого гражданского общества. Содержание элементов и характера внутренних связей системы общественного контроля в сфере гражданского общества несколько отличается от сферы организации и деятельности публичной власти.

Анализ нормативного содержания федерального закона об основах общественного контроля позволяет сделать вывод о дифференциации активной субъективной стороны контрольной деятельности и выделить несколько категорий ее участников:

²⁵⁹ О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148; 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4189.

²⁶⁰ О защите прав потребителей: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 11.06.2021) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 766; СЗ РФ. – 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4188.

1) субъекты общественного контроля, определяемые в соответствии со статьей 9 федерального закона об основах общественного контроля: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы, создаваемые при федеральных органах исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации; общественные наблюдательные комиссии; общественные инспекции; группы общественного контроля; иные организационные структуры общественного контроля;

2) лица субъектов общественного контроля, под которыми понимаются в первую очередь граждане, осуществляющие полномочия общественного инспектора или общественного эксперта, а также являющиеся членами субъектов общественного контроля – общественных институций;

3) организаторы форм общественного контроля, в число которых могут входить не только субъекты общественного контроля, перечисленные в статье 9 федерального закона № 212-ФЗ, но и общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации;

4) инициаторы форм общественного контроля, которыми в ряде случаев выступают помимо субъектов общественного контроля, перечисленных в статье 9 федерального закона № 212-ФЗ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации;

5) ассоциации и союзы субъектов общественного контроля – общественных институций, которые в большей степени создаются для

координации их деятельности, объединения усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля.

Изучение правовых возможностей участников общественного контроля, структура которого представлена выше, позволяет сделать ряд неутешительных выводов. Во-первых, ограничение вовлеченности граждан и их различных объединений в управление делами государства, связанное с их выведением из перечня субъектов общественного контроля, в том числе в процедуры осуществления контрольных мероприятий в отношении власти, на практике значительно снижает эффективность процессов, связанных с наблюдением и оценкой государственного управления со стороны общественности. Во-вторых, возникает логичный вопрос о включении в перечень инициаторов осуществления форм общественного контроля участников, наделенных государственными полномочиями, имеется в виду – институт уполномоченных, которые занимают государственные должности. Не умаляя роли и значения указанных лиц в осуществлении правозащитной деятельности, вместе с тем, визуализируется проблема, связанная с обеспечением реальной независимости и общественного характера данной формы контроля. Думается, что при констатации необходимости взаимодействия института уполномоченных и общественных институций в процедурах рассмотрения результатов контрольной деятельности, все же должна оставаться автономность их действий в процессе непосредственного осуществления общественного контроля.

Кроме того, анализ самого перечня субъектов общественного контроля, представленного в статье 9 федерального закона № 212-ФЗ, позволяет сделать однозначный вывод, что законодатель относит к ним только коллективные образования, причем большинство из них были созданы и регламентировались законодательством и подзаконными нормативными актами еще до вступления в юридическую силу основополагающего закона, поэтому практически все нормы федерального закона об основах

общественного контроля, регулирующие правовой статус указанных субъектов являются отсылочными.

Вместе с тем, в данном нормативном правовом акте сформирован общий перечень прав и свобод, относящийся к деятельности всех субъектов общественного контроля, перечисленных в статье 9 федерального закона № 212-ФЗ. Так, контролирующие субъекты вправе осуществлять общественный контроль в законодательно установленных формах; инициировать и организовывать мероприятия по общественному контролю, участвовать в них; запрашивать необходимую для осуществления общественного контроля информацию; посещать соответствующие органы и организации; подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы публичной власти, органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, и в средства массовой информации; в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в РФ, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ и в органы прокуратуры; обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций и др.

Общественные институты обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации об общественном контроле и законодательно установленные ограничения, связанные с деятельностью органов публичной власти; не создавать препятствий законной деятельности подконтрольных

органов и организаций; соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления общественного контроля информации; обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и о результатах контроля и др.

Важное место в федеральном законе об основах общественного контроля занимает нормативное закрепление информационного обеспечения общественного контроля, осуществляемого институтами гражданского общества в отношении органов публичной власти²⁶¹.

На основе коммуникации, возникающей между самими контролирующими субъектами, при взаимодействии с подконтрольными субъектами в процессе осуществления общественного контроля, а также при их взаимодействии с иными субъектами конституционных правоотношений, обмен информацией происходит постоянно. Правовой характер данных взаимоотношений формируется на основе утверждения принципов открытости и публичности путем создания контролирующими субъектами специальных сайтов, а также использования официальных сайтов подконтрольных органов и организаций.

Информационное взаимодействие институтов гражданского общества, осуществляющих общественный контроль, между собой и с органами публичной власти осуществляется с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Они размещают на сайтах информацию о своей деятельности с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информации может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация, а также информация, требования об обеспечении открытого доступа к которой содержатся в законодательстве об общественном контроле.

²⁶¹ См. подробнее: Бердникова, Е. В. Информационное обеспечение общественного контроля в Российской Федерации: системно-правовой анализ / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2018. – Т. 18. – № 1. – С. 106-111.

Динамика информационного обмена показывает наличие многочисленных форм связей между элементами общественного контроля. В правовом отношении это выражается в закреплении в статье 16 федерального закона об основах общественного контроля базовых направлений взаимодействия субъектов общественного контроля с органами публичной власти, которые включают следующие вариации:

Вариант 1. От контролирующего субъекта – к подконтрольному субъекту.

- получение органами публичной власти от общественных институций информации об осуществлении общественного контроля и его результатах;

- рассмотрение органами публичной власти итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, либо учет предложений, выводов и рекомендаций, содержащихся в этих документах;

- рассмотрение органами публичной власти направленных им запросов институтами гражданского общества в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации, регулирующим отдельные сферы общественных отношений.

Вариант 2. От подконтрольного субъекта – к контролирующему субъекту.

- предоставление контролирующим субъектам информации о деятельности органов публичной власти, представляющей общественный интерес;

- информирование контролирующих субъектов о результатах рассмотрения итоговых документов в срок не позднее тридцати дней со дня их получения, а в случаях, не терпящих отлагательства, - незамедлительно;

- направление контролирующим субъектам обоснованных возражений на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля;

- размещение информации по вопросам общественного контроля за осуществляемой органами публичной власти деятельностью на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

- предоставление запрашиваемой контролирующими субъектами информации, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Помимо внутренних связей, в системе общественного контроля существуют еще и внешние связи, возникающие, главным образом, при взаимодействии институтов гражданского общества с субъектами государственного либо муниципального контроля. Например, по результатам общественного контроля контролирующие субъекты могут направить итоговые документы на рассмотрение органам публичной власти, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль, а они в свою очередь направляют общественным институциям обоснованные ответы.

И еще одним направлением обмена информацией с иными субъектами конституционных правоотношений служит обнародование результатов общественного контроля, которое осуществляется посредством направления в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля. В нем должны быть указаны место и время осуществления общественного контроля, задачи, субъекты, формы

общественного контроля, установленные при его осуществлении факты и обстоятельства, предложения, рекомендации и выводы.

Помимо направления итоговых документов органам публичной власти контролирующие субъекты обнародуют информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах посредством размещения ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в средствах массовой информации, а также при необходимости направляют информацию о результатах общественного контроля в органы прокуратуры и (или) органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

Вариативность субъектного состава в структуре общественного контроля обуславливает и многообразие форм такой деятельности. Согласно общепринятой трактовке, форма представляет собой внешнее выражение содержания предмета или процесса. Таким образом, форма общественного контроля – это способ конкретного выражения и осуществления общественной контрольной деятельности.

Федеральный закон об основах общественного контроля говорит о многообразии форм такой деятельности, не исключая их одновременного сочетания в данном процессе. В соответствии с частью 1 статьи 18 указанного нормативного правового акта предусмотрены следующие формы общественного контроля: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и иные формы взаимодействия государства и гражданского общества.

В федеральном законе об основах общественного контроля мы находим внутреннее противоречие в части регламентации порядка осуществления

форм общественного контроля. С одной стороны, в ч.3 ст. 18 говорится о том, что порядок осуществления общественного контроля определяется федеральным законодательством, однако в статьях указанного акта, раскрывающих сущность и содержание отдельных его форм, указывается, что порядок организации и проведения может быть установлен их организатором не только в соответствии с федеральными законами, но и законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Это вносит неопределенность в понимание границ правотворческих полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления по урегулированию данного вопроса²⁶².

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что, несмотря на наличие многочисленных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные аспекты общественной контрольной деятельности, именно принятие федерального закона об основах общественного контроля следует рассматривать как важнейший фактор, обусловивший правовую институционализацию общественного контроля в Российской Федерации на всех уровнях публичной власти. Данный документ явился системообразующим актом, определившим основные приоритеты и векторы взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества.

2.3. Конституционно-правовое регулирование общественного контроля за деятельностью публичной власти в субъектах РФ

Принятие федерального закона об основах общественного контроля послужило не только отправной точкой правовой институционализации на уровне федерации, но дало мощный импульс развитию регионального законодательства и муниципального правотворчества в указанной сфере.

²⁶² См. подробнее: Бердникова, Е. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / Е. В. Бердникова ; под редакцией профессора Г. Н. Комковой. – Саратов : Издательство Саратовского университета, 2018. – 316 с.

Данный документ закрепил право субъектов РФ по урегулированию вопросов осуществления общественного контроля в форме законов и иных нормативных актов субъектов РФ, а право муниципальных образований в указанной сфере – в форме муниципальных нормативных правовых актов.

Помимо этого, следует отметить, что в 2021 году в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который в числе принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, называет общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц²⁶³. Принятие данного закона должно не только в значительной мере способствовать усилению роли гражданского общества в региональном публично-правовом пространстве при его взаимодействии с органами власти субъектов РФ, но и обеспечить дальнейшее развитие и совершенствование правовых основ общественного контроля в регионе.

На сегодняшний день нормативное регулирование общественного контроля на региональном уровне в первую очередь обеспечивается содержанием конституций или уставов субъектов РФ. Конечно, не все регионы используют данную категорию в прямом текстуальном закреплении – подавляющее большинство основных законов субъектов РФ регламентирует только принцип народовластия и отдельные формы его реализации (например, выборы, референдум, общественные обсуждения и т.д.). Вместе с тем, в ряде региональных конституций и уставов визуализируется понятие «общественный контроль».

В большинстве случаев нормативного отражения данная категория коррелирует с деятельностью общественной палаты субъекта РФ в качестве целевой установки ее формирования на уровне региона. Например, в абз. 2 статьи 4 Конституции Республики Тыва излагается следующее: «В целях

²⁶³ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения: 27.10.2021).

обеспечения взаимодействия граждан, общественных объединений с органами государственной власти Республики Тыва и органами местного самоуправления, учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод, прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти Республики Тыва и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания формируется Общественная палата Республики Тыва...»²⁶⁴. Аналогичные нормы находят свое отражение при уставной регламентации правового статуса общественных палат в Иркутской и Калининградской областях, а также города Севастополь.

Уставом (Основным Законом) Владимирской области в части 2 статьи 70 устанавливается, что в соответствии с областным законодательством в области могут создаваться органы общественного контроля²⁶⁵.

Также нормы об общественном контроле в основных законах субъектов РФ устанавливаются в совокупности с нормами, закрепляющими государственный надзор в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (Алтайский край)²⁶⁶.

Наиболее четким и полным с точки зрения нормативной проработки и урегулированности института общественного контроля, а также его основных форм представляется Устав Забайкальского края. Так, в части 1 статьи 67 данного акта закреплено, что органы государственной власти края, органы местного самоуправления ответственны перед гражданами и подотчетны им, а их действия осуществляются под общественным

²⁶⁴Конституция Республики Тыва: принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001 (ред. от 12.04.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.07.2019.

²⁶⁵Устав (Основной Закон) Владимирской области: Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ (ред. от 05.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.10.2021.

²⁶⁶Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС: принят Законодательным Собранием Алтайского края 26.05.1995 (ред. от 05.05.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.10.2021.

контролем²⁶⁷. Кроме того в указанной статье формулируется механизм такого контроля: констатируется, что органы государственной власти края обеспечивают возможность получения гражданами необходимой, достаточной и достоверной информации о своей деятельности, а также разъясняют гражданам свои решения и действия, обнародуют отчеты о своей деятельности, обеспечивают доступ к нормативным правовым актам, обеспечивают объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений, дают ответы по существу обращений, принимают в максимально короткие сроки меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина в порядке, установленном федеральными законами.

Следует упомянуть еще один региональный основной закон, отличающийся детальным подходом к регламентации как народовластия в целом, так и общественного контроля, в частности. Речь идет об Уставе Красноярского края, в части 1 статьи 3 которого отмечается, что государственная власть края осуществляется для достижения общего блага и реализации общей воли граждан Российской Федерации, проживающих на территории края²⁶⁸. Документом закрепляется гарантия участия граждан в осуществлении государственной власти края ее органами с использованием установленных форм доведения своих предложений и требований до сведения органов государственной власти края, в том числе через публичные слушания, народные обсуждения и иные правовые механизмы, предусмотренные Уставом и законами края. Помимо этого, регламентирована ответственность, подотчетность и подконтрольность действий органов государственной власти перед гражданами, которые должны быть обеспечены необходимой, достаточной и достоверной

²⁶⁷ Устав Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-33К (ред. от 26.07.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.10.2021.

²⁶⁸ Устав Красноярского края: Закон Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (ред. от 11.02.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.11.2021.

информации о деятельности данных органов, которые, в свою очередь, также обязаны разъяснять гражданам свои решения и действия и создавать благоприятные условия для участия граждан в осуществлении государственной власти края и обеспечивать действенность этого участия.

Следует отметить, что только единицы региональных уставных документов закрепляют принцип политической ответственности, подотчетности и подконтрольности органов публичной власти перед гражданами, напрямую провозглашая общественный контроль в региональной системе публичного управления.

Исходя из ретроспективного анализа содержания конституций и уставов субъектов РФ на предмет наличия норм об общественном контроле, можно сделать вывод о том, что общественный контроль должен быть закреплен в конституциях и уставах субъектов РФ в качестве определяющего важнейшего принципа взаимодействия власти и общества в регионе. Это обеспечит его основополагающее положение в правовой системе субъекта, создаст дополнительные гарантии функционирования институтов гражданского общества, а также стимулирует гражданскую активность на уровне региона.

Одной из особенностей институционализации общественного контроля на уровне субъектов РФ является то, что данный процесс происходил по той же логике, что и в пределах Федерации: сначала были созданы и институционализированы субъекты общественного контроля (общественные палаты, общественные советы, ОНК и т.д.), а уже затем были приняты отдельные законы субъектов РФ, закрепляющие данный институт. Региональное развитие институтов демократии, составляющих контрольный механизм общества за деятельностью органов власти, имеет во многом те же схожие проблемы, которые присущи федеральному уровню. Все они в большинстве своем связаны с низкими показателями доверия граждан к ведущим субъектам общественного контроля, которые по своей политико-

правой природе обусловлены аутентичной спецификой формирования и функционирования гражданского общества в России и ярко выраженными недостатками правового регулирования указанной сферы отношений.

Необходимо отметить, что в случае с общественным контролем регионы продемонстрировали опережающий подход к правовому регулированию данного института, и еще за три года до принятия федерального закона появился Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае», который закрепил правовые основы осуществления общественного контроля в отношении краевых органов управления²⁶⁹. Остальные регионы приняли специальные законы об общественном контроле после 2014 года.

В настоящее время законы об общественном контроле, приняты в подавляющем большинстве субъектов, что, существенно расширяет границы эффективности развития гражданского общества на уровне регионов.

Вместе с тем по состоянию на сегодняшний день остается порядка 19 субъектов РФ, которые не приняли законодательные акты, определяющие порядок организации и осуществления общественного контроля на региональном уровне, однако в ряде из них присутствуют нормативные правовые акты, регулирующие в той или иной степени отдельные аспекты его использования в сферах экологии, ЖКХ, социального обслуживания, трудовых отношениях и т.д. (Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Республика Карелия, Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Красноярский край, Приморский край, Белгородская область, Брянская область, Омская область, Ростовская область, Смоленская область, Тверская область, Ульяновская область).

²⁶⁹ Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае: Закон Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК // Собрание законодательства Пермского края. – 22.12.2011. – № 12.

Федеральный закон об основах общественного контроля определил достаточно широкий перечень направлений правотворческих полномочий субъектов РФ по регламентации данного института, а именно:

- определение случаев и порядка посещения контролирующими субъектами органов публичной власти;

- регламентация учета органами публичной власти предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах по результатам общественного контроля, принятия мер по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

- регулирование вопросов, связанных с запросом информации, необходимой для осуществления общественного контроля, у подконтрольных органов и организаций;

- регламентация вопросов выдвижения общественной инициативы, установления сроков мотивированных ответов органов публичной власти по результатам общественного контроля;

- определение иных прав и обязанностей контролирующих субъектов;

- установление порядка осуществления общественного контроля общественными палатами субъектов РФ;

- установление порядка и форм осуществления общественного контроля общественными советами при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ;

- установление полномочий, порядка организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля;

- регламентация учета предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах по результатам общественного контроля, при оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- определение порядка организации и проведения общественной проверки;

- регулирование особенностей осуществления общественного контроля за отдельными сферами деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- регламентация случаев инициирования общественной проверки и общественной экспертизы субъектами общественного контроля;

- определение порядка проведения общественной экспертизы и общественного обсуждения;

- определение случаев осуществления общественных (публичных) слушаний;

- установление ответственности за воспрепятствование законной деятельности контролирующих субъектов, необоснованное вмешательство общественных институций в деятельность органов публичной власти, и оказание неправомерного воздействия на указанные органы, а также за нарушение контролирующим субъектом, общественным инспектором, общественным экспертом или иным лицом субъекта общественного контроля норм федерального закона об основах общественного контроля, в том числе размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» искаженных или недостоверных сведений о его результатах.

Широкий перечень полномочий субъектов РФ в сфере регламентации общественного контроля обеспечил разнообразие законодательных подходов к правовому регулированию.

По своему содержанию все действующие специальные законы субъектов РФ об общественном контроле можно разделить на несколько категорий:

1) законы, подробно закрепляющие вопросы осуществления общественного контроля и развивающие положения Федерального закона в рамках своей компетенции (Республика Якутия (Саха),

2) законы, практически полностью копирующие содержание Федерального закона либо носящие исключительно отсылочный характер (Воронежская область, Курганская область, Оренбургская область);

3) законы, регламентирующие лишь некоторые аспекты общественного контроля (Мурманская область, Орловская область).

В ряде законов отдельными статьями закрепляются полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере осуществления общественного контроля (Саратовская область, Республика Крым и др.). Ряд субъектов РФ исключает муниципальные органы и организации из предмета правового регулирования (Саратовская область, Ханты-Мансийский автономный округ), что представляется не совсем обоснованным, так как на уровне местного самоуправления зачастую присутствуют проблемы, связанные с непониманием роли и места общественных палат (советов) муниципальных образований, сферой их компетенции и направлений деятельности.

Анализ регионального законодательства, регулирующего осуществление общественного контроля на уровне субъектов РФ, показывает, что законы субъектов РФ в подавляющем большинстве предусматривают формы, отраженные в федеральном законе об основах общественного контроля. Однако в ряде регионов все же предусмотрены иные формы общественного контроля. Так, например, Законом Ленинградской области «Об общественном контроле в Ленинградской области» устанавливается в качестве самостоятельной формы общественного контроля независимая оценка качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны

здоровья и образования ²⁷⁰. Полномочие по проведению данной формы закрепляется за общественными советами по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования.

В значительной степени расширяется перечень форм общественного контроля в Законе Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-З № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)», который регламентирует публичный отчет руководителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственной и муниципальной организации о результатах своей деятельности, общественное расследование, опрос общественного мнения²⁷¹.

Общественное расследование рассматривается как деятельность контролирующих субъектов по сбору, фиксированию и документированию сведений о произошедших или предполагаемых нарушениях общественных интересов, вызвавших большой общественный резонанс. В данном случае можно провести некоторые параллели с осуществлением парламентского расследования, которое представляет собой изучение парламентской комиссией фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства и повлекших высокий общественный резонанс.

В качестве организаторов общественного расследования могут выступать федеральные и региональные уполномоченные по правам человека и права отдельных категорий граждан, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, федеральная и региональная общественные палаты, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные контролирующие субъекты.

²⁷⁰ Об общественном контроле в Ленинградской области: Областной закон Ленинградской области от 13.11.2015 № 114-оз (ред. от 16.03.2020) // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>. 16.03.2020.

²⁷¹ Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-З № 167-V (ред. от 27.11.2015) // Ил Тумэн. 2014. № 20. Ст. 1-4; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2015.

Опрос общественного мнения осуществляется в целях получения достоверной информации о мнениях граждан относительно проблем, затрагивающих общественные интересы. Он может проводиться как социологическими службами, действующими на основе решения органов государственной власти Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления, так и субъектами общественного контроля в инициативном порядке.

Публичный отчет руководителя республиканского органа публичной власти представляет собой публичное представление должностным лицом на собрании граждан информации о своей деятельности за определенный период и (или) по определенному кругу вопросов, а также обсуждение этой информации и принятие решений по состоявшемуся отчету о его соответствии общественным интересам.

В Законе Республики Саха (Якутия) предусматривается, что публичный отчет должностного лица проводится, как правило, в помещении, позволяющем обеспечить участие представителей различных групп населения, чьи права и законные интересы затрагивает деятельность данного должностного лица. Учитывая, что в случае если речь идет, например, о высшем должностном лице субъекта РФ, то его деятельность затрагивает интересы всех жителей данного субъекта, поэтому достаточно сложно найти помещение, в котором может разместиться почти миллион граждан. В ходе данного мероприятия должна обязательно вестись аудиозапись, а также организатор и участники публичного отчета должностного лица вправе вести видеозапись.

Кроме того, в указанном нормативном правовом акте дифференцируются такие формы, как общественные слушания и публичные слушания. Под общественными слушаниями в данном законе понимается собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля для обсуждения проекта решения органа государственной власти Республики

Саха (Якутия), органа местного самоуправления, государственной или муниципальной организации, затрагивающего права и свободы человека и гражданина, на предмет его соответствия общественным интересам. А публичные слушания определяются как собрание граждан, проводимое Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Президентом Республики Саха (Якутия), представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования для обсуждения проектов нормативных правовых актов. Таким образом, разграничение данных форм происходит в зависимости от субъекта, организующего мероприятие.

В большинстве субъектов РФ закрепляются случаи и порядок посещения органов публичной власти. Обязательным условием посещения подконтрольных органов и организаций является их уведомление контролирующими субъектами. Региональные законы устанавливают различные сроки уведомления – от 1 (Магаданская область) до 10 (Еврейская автономная область) дней до начала проверки, средний срок составляет 5 дней (Архангельская область, Пензенская область). Как правило, в уведомлении должны быть указаны дата, время, цель посещения, состав проверяющих, в отдельных случаях предусматривается предоставление регламента посещения и перечня необходимых для проверки документов.

В подавляющем большинстве регионов, кроме Пензенской области, предусматриваются случаи посещения органов и организация. Законы субъектов РФ устанавливают следующие основания посещения:

- проведение общественной проверки или иных форм общественного контроля, главным образом, общественного мониторинга и общественной экспертизы (Московская область);

- поступление информации от граждан и организаций о нарушениях прав и законных интересов (Орловская область);

- невозможность получения информации иным способом (Тюменская область, Псковская область);

- осуществление общественного контроля в целом (Волгоградская область);

- сообщение в СМИ сведений о нарушениях (Курганская область).

Достаточно редко в региональных нормативных актах встречается перечень прав контролирующих субъектов при посещении подконтрольных органов. Те документы, которые содержат данный аспект, закрепляют право беседовать с должностными лицами и иными работниками объектов общественного контроля, а также с гражданами, получающими услуги у подконтрольных субъектов, принимать предложения, заявления и жалобы указанных граждан; запрашивать у подконтрольных субъектов и получать от них сведения и документы, необходимые для достижения цели посещения (Московская область); право на доступ к помещениям органа или организации (Воронежская область).

Как правило, законодательство субъектов РФ не указывает на какие-либо ограничения в реализации прав контролирующих субъектов на осуществление проверки органов власти, однако, например, в Алтайском крае предусматривается ограничение на посещение одним и тем же контролирующим субъектом одного и того же органа – не более 3 раз в течение календарного года. Помимо этого, в Законе Краснодарского края «Об общественном контроле в Краснодарском крае» закрепляется, что один контролирующий субъект вправе посещать один и тот же орган или одну и ту же организацию не более одного раза в течение двух календарных лет, а общее число посещений одного и того же органа или одной и той же организации не может быть более трех в течение календарного года²⁷².

²⁷² Об общественном контроле в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 25.12.2015 № 3305-КЗ (ред. от 03.03.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 09.03.2017.

Таким образом, следует резюмировать, что законодательство субъектов РФ закрепляет более широкий перечень форм общественного контроля, которые могли быть заимствованы федеральным законодателем в процессе совершенствования федерального закона об основах общественного контроля.

Типичные пробелы регионального нормативного регулирования сферы общественного контроля выражены как в противоречии региональных законов федеральному законодательству, выражающемся, как в установлении неправомерных ограничений при реализации общественного контроля, так и, наоборот, в предоставлении избыточных полномочий участникам общественного контроля, что начинает выходить за рамки правотворческой компетенции субъекта РФ. Зачастую в нормативном содержании региональных законов можно встретить и коррупциогенные факторы, препятствующие полноценной реализации общественного контроля.

Дифференциация правотворческой компетенции между федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ, содержащаяся в федеральном законе об основах общественного контроля, детерминировала проблемы регионального законодательного определения нормотворческих границ субъектов РФ, что явилось предметом судебных разбирательств, инициированных прокуратурой. Так, в 2015 году заместитель прокурора Республики Саха (Якутия) обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»²⁷³. В числе выявленных противоречий судом были выявлены следующие недостатки Республики Саха (Якутия):

²⁷³ О признании недействующими отдельных положений Закона РС(Я) от 30.04.2014 1305-3 N 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»: Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27.03.2015 по делу № 3-15/15 // Якутские ведомости. – 27.10.2015. – № 39.

- неправомерное сужение перечня вопросов общественного контроля, регулируемых на уровне федерального законодателя в части ограничения перечня вопросов осуществления общественного контроля, регулируемых на уровне Российской Федерации;

- вмешательство в правотворческую компетенцию как федерального законодателя (возложение на органы прокуратуры дополнительных функций), так и органов местного самоуправления (установление субъектом РФ дополнительных требований к процедуре принятия устава муниципального образования при регламентации в законе субъекта РФ в виде требования об обязательном проведении общественной экспертизы проекта устава и решения о внесении изменений);

- наличие коррупциогенных факторов, предполагающих отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения (не определен порядок, сроки и другие обязательные элементы процедуры аккредитации, что затрудняет реализацию прав граждан и общественных объединений в отношении данной формы общественного контроля), а также широту дискреционных полномочий (в законе субъекта РФ не определен срок, в течение которого экспертное заключение по результатам общественной экспертизы и ответ на него подлежат размещению в сети «Интернет», а также отсутствует срок уведомления руководителя проверяемого объекта общественного контроля о предмете, сроках, порядке проведения и подведения итогов общественной проверки).

В течение 5 лет в Пермском крае действовал закон об общественном контроле, в котором присутствовала регламентация равных наряду с гражданами Российской Федерации полномочий иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении общественного контроля, что диссонировало с содержанием федерального закона об основах общественного контроля, закрепляющим данное право исключительно за российскими гражданами. В 2019 году после кардинального

законодательного реформирования основ регламентации в Пермском крае остались пробелы, выраженные в усечении перечня контролируемых субъектов, к которым были отнесены общественная палата и общественные советы, создаваемые при органах государственной власти. Исключение из перечня контролируемых институтов на уровне субъектов РФ общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекторов и групп общественного контроля представляется неоправданным и несоответствующим федеральному закону.

Все это приводит к мысли о необходимости не только совершенствования федерального закона, но и оказания со стороны федерального парламента методической поддержки регионов при подготовке ими собственных законов об общественном контроле.

Выходом из сложившейся ситуации можно видеть 2 возможных варианта совершенствования регионального законодательства.

Первый вариант - принятие федерального закона «Об общих принципах организации и осуществления общественного контроля в субъектах РФ», в котором следует закрепить нормативные требования, уточняющие правовой статус отдельных контролируемых субъектов, в первую очередь, общественных инспекторов и групп общественного контроля, который не нашел своего необходимого отражения в федеральном законе, а также порядок организации и осуществления форм общественного контроля. Положительная практика такого варианта на сегодняшний день имеется на примере федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Однако, существует опасность избыточного вмешательства в законодательную деятельность субъектов РФ в сфере регулирования основ гражданского общества со стороны федерального центра, что может негативным образом сказаться на развитии региональных общественных институтов.

Второй вариант – в целях устранения пробелов и лакун, имеющих на сегодняшний день в сфере общественного контроля, разработать модельный закон «Об общих принципах организации и осуществлении общественного контроля в субъектах Российской Федерации». Издание модельных актов представляет собой один из способов воздействия на законотворчество субъекта РФ, поскольку федеральные законы по своей сути не могут содержать исчерпывающего регулирования всех вопросов в соответствующей сфере. Идея разработки модельного закона основана на необходимости обобщения опыта регулирования законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ соответствующих отношений и определении нормативных предложений по оптимизации правового регулирования.

С помощью такого модельного акта предлагается сформировать единый подход к организации нормативного правового регулирования полномочий субъектов Российской Федерации в сфере общественного контроля. Указанная мера должна послужить нормативной ориентации субъектов РФ в их законодательной деятельности при определении вопросов, отведенных в соответствии с федеральным законом к их ведению (См. Приложение № 1).

Муниципальное правотворчество в сфере общественного контроля экстраполирует те же проблемы, которые характерны для регионального законотворчества в данной области. Федеральный закон об основах общественного контроля не закрепляет четко содержания правотворческой компетенции муниципальных образований по регулированию общественной контрольной деятельности на уровне местного самоуправления. В нем присутствуют отдельные нормы, делегирующие муниципальным органам власти полномочия, включающие:

- учет органами местного самоуправления предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по

результатам общественного контроля, и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

- определение случаев и порядка посещения органов местного самоуправления, муниципальных организаций;

- определение порядка осуществления общественного контроля общественными палатами (советами) муниципальных образований;

- определение полномочий, порядка организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля, создаваемых на уровне местного самоуправления;

- установления перечня случаев учета предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, при оценке эффективности деятельности муниципальных организаций;

- регламентация порядка организации и проведения общественной проверки органов местного самоуправления;

- регламентация проведения общественной экспертизы на уровне местного самоуправления;

- регламентация проведения общественного обсуждения на уровне местного самоуправления;

- регламентация проведения общественных (публичных) слушаний на уровне местного самоуправления.

Содержащаяся в федеральном законе об основах общественного контроля неопределенность относительно пределов и границ нормативно-правового регулирования общественного контроля на уровне местного самоуправления привела к наличию в разных муниципальных образованиях разнообразных подходов и форм правового закрепления данного института.

Так, некоторые муниципальные образования принимают свои постановления и решения, регламентирующие особенности организации и осуществления

общественного контроля на данной территории. Например, Решением Совета депутатов городского округа Лосино-Петровский МО от 23.12.2020 № 84/16 утверждено Положение об общественном контроле в городском округе Лосино-Петровский²⁷⁴, направленное на регулирование правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления городского округа Лосино-Петровский и муниципальных организаций городского округа Лосино-Петровский, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Анализ его содержания, позволяет сделать вывод о том, что оно фактически копирует содержание федерального закона об основах общественного контроля, не привнося специфических особенностей организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Единственная форма общественного контроля, порядок организации которой закреплен весьма подробно, является общественное обсуждение.

В ряде муниципальных образований муниципальными правовыми актами закрепляются отдельные формы общественного контроля и порядок их организации. Например, Решением Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 30.07.2020 № 136-рс утверждено Положение о случаях и порядке посещения субъектами общественного контроля органов местного самоуправления и муниципальных организаций муниципального образования «Город Майкоп»²⁷⁵, которое определяет случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов местного самоуправления и муниципальных организаций данного муниципального образования.

²⁷⁴ Об утверждении Положения об общественном контроле в городском округе Лосино-Петровский: Решение Совета депутатов городского округа Лосино-Петровский МО от 23.12.2020 № 84/16 (ред. от 07.07.2021) // Городские вести. – 20.02.2021. – № 6/1 (спецвыпуск).

²⁷⁵ Об утверждении Положения о случаях и порядке посещения субъектами общественного контроля органов местного самоуправления и муниципальных организаций муниципального образования «Город Майкоп»: Решение Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 30.07.2020 № 136-рс // Майкопские новости. – 04.08.2020. – № 404-415.

В отдельных муниципальных образованиях принимаются муниципальные нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление на уровне местного самоуправления общественного контроля в отдельных сферах, например, ЖКХ, экологической сфере и т.д.²⁷⁶; создание контролирующих субъектов²⁷⁷ - общественных палат (советов), общественных комиссии, инспекций, групп общественного контроля и т.д.

Таким образом, следует резюмировать, что институционализация общественного контроля на уровне местного самоуправления носит бессистемный характер, обусловленный разнообразием подходов муниципальной власти к его нормативному закреплению, которые являются достаточно ограниченными по своему содержанию. Несмотря на достаточно широкий перечень полномочий в сфере правового регулирования данного института в муниципальных образованиях, определяемый федеральным законодателем, не все муниципалитеты стремятся их реализовать в полном объеме. Это обстоятельство определенным образом влияет на эффективную реализацию контрольной функции институтов гражданского общества в отношении органов местного самоуправления и создает сложности в структуре их взаимодействия.

Подводя итог вышеизложенному в данной главе, следует сделать ряд выводов, которые позволят синтезировать исследуемые аспекты:

²⁷⁶ См., например: Об утверждении Положения о порядке осуществления общественного экологического контроля в области охраны окружающей среды на территории муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан: Решение Совета муниципального района Уфимский район РБ от 12.05.2011 № 232 // Уфимские нивы. – 20.05.2011. – № 79(10319).

²⁷⁷ См., например: Об утверждении общественной комиссии по осуществлению контроля и координации реализации муниципальной программы «Формирование современной городской среды на 2019 - 2024 годы»: Постановление Администрации городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 30.01.2020 № 22 // Махачкалинские известия. – 31.01.2020. – № 5; О создании рабочих групп общественного контроля на территории муниципального образования «Нерюнгринский район»: постановление Нерюнгринской районной администрации РС(Я) от 03.04.2020 № 524 (ред. от 14.04.2020) // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.08.2021); Об утверждении Положения об общественных советах при городской Думе Краснодара и об отдельных вопросах осуществления общественного контроля: Решение городской Думы Краснодара от 25.02.2021 № 8 п.18 // Вестник органов местного самоуправления МО г. Краснодар. – 26.02.2021. – № 3.

1) Анализ международных стандартов и зарубежного законодательства в сфере общественного контроля позволяет заключить, что концептуализированных аналогов российского общественного контроля практически не существует. В контексте международно-правового регулирования указанной сферы, необходимо говорить о том, что происходит замена понятия «контроль» на более широкую в смысловой парадигме дефиницию «участие», а потому мировой доктриной демократии развита именно концепция гражданского участия, включающая, в том числе, привычные нам формы общественного контроля.

2) В решениях Европейского Суда по правам человека, рассматриваемых в качестве одного из основных элементов в структуре международно-правовых стандартов, преимущественно используется концепция общественного контроля применительно к индикации соблюдения части 1 статьи Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. Правовые позиции ЕСПЧ достаточно часто трактуют общественный контроль как обеспечительное средство реализации права на справедливое и публичное судебное разбирательство.

3) Модельное законодотворчество является одним из основных направлений имплементации норм российского законодательства в области общественного контроля в правовые системы государств-участников Содружества, что обуславливает устойчивую тенденцию к концептуализации указанного института в странах СНГ. Свидетельством процессов унификации в данной сфере служит активная разработка отдельными государствами-участниками Содружества проектов нормативных правовых актов, предметом которых является общественный контроль (Республика Казахстан), а также их принятие (Республика Узбекистан).

4) Анализ современного состояния правовой институционализации общественного контроля позволяет выделить следующие ее специфические особенности:

- нормативная регламентация общественного контроля в Российской Федерации затрагивает все уровни функционирования публичной власти – федеральный, региональный, местный;

- особенностью институционализации общественного контроля в России явилось то обстоятельство, что еще до принятия основополагающего федерального закона, уже действовали нормативные правовые акты, закрепившие правовой статус ведущих контролируемых субъектов, а также отдельные формы общественного контроля;

- федеральный закон об основах общественного контроля определил содержание общественной контрольной деятельности именно в сфере взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, несмотря на наличие в российской правовой системе разнообразных нормативных правовых актов, определяющих его реализацию в иных сферах общественных отношений (трудовых, финансовых, земельных, экологических и т.д.);

- доминирующая роль в процессе институционализации общественного контроля принадлежит государству, что предопределило включение в перечень контролируемых субъектов только той части институтов гражданского общества, которая представлена общественными институтами – неправительственными органами, формируемыми при участии органов публичной власти;

5) Доступ к информации, открытость и прозрачность функционирования не только подконтрольных органов, но и контролируемых субъектов обеспечивают законность и легитимность общественного контроля. Требования открытости затрагивают не только деятельность контролируемых и подконтрольных субъектов общественного контроля, но и его систему в целом, что, в частности, предполагает информирование о результатах общественного контроля посредством

направления заинтересованным органам и организациям итоговых документов и размещения информации в сети «Интернет» и в СМИ.

6) Исходя из нормативной констатации федерального закона об основах общественного контроля можно сделать вывод о том, что помимо субъектов общественного контроля, перечисленных в статье 9 указанного закона, участниками контрольной деятельности выступают лица субъектов общественного контроля, под которыми понимаются в первую очередь граждане, осуществляющие полномочия общественного инспектора или общественного эксперта, а также являющиеся членами субъектов общественного контроля; организаторы форм общественного контроля, в число которых могут входить не только субъекты общественного контроля, но и общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации; инициаторы форм общественного контроля, которыми в ряде случаев выступают помимо субъектов общественного контроля федеральные и региональные уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов; ассоциации и союзы субъектов общественного контроля, которые в большей степени создаются для координации их деятельности, объединения усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля.

7) Исследование содержания правовых принципов общественного контроля, закрепляемых в федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», позволяет сделать вывод о необходимости расширения перечня общеправовых принципов и юридической корректировки системы отраслевых принципов. Статью 6 федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует дополнить такими общеправовыми принципами, как справедливость, верховенство права, равенство, демократизм, исключив при этом принципы, ведущие к нарушению целостности системы общественного контроля и искажению его

результатов, такие как презумпция добросовестности деятельности подконтрольных органов, недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий, а также соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающую возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

8) Пробельность правового регулирования форм и порядка осуществления общественного контроля выражается в следующем:

- наличие норм, вносящих неопределенность правопонимания границ регионального правотворчества в сфере общественного контроля, например, в части установления порядка осуществления форм общественного контроля, предусмотренных Федеральным законом;

- отсутствие четкого закрепления статуса инициаторов и организаторов общественного контроля при регламентации его отдельных форм, их хаотичное бессистемное использование.

9) Особенности правовой институционализации общественного контроля на уровне субъектов РФ выражаются в следующем:

- только в небольшом количестве конституций (уставов) субъектов РФ закрепляется принцип политической ответственности, подотчетности и подконтрольности органов публичной власти перед населением, напрямую фиксируется общественный контроль в региональной системе публичного управления;

- регионы продемонстрировали опережающий подход к правовому регулированию общественного контроля, который выразился в более раннем по отношению к федеральному закону принятии закона субъекта РФ, закрепившего правовые основы осуществления общественного контроля в отношении органов публичной власти субъекта РФ (Пермский край);

- процесс институционализации общественного контроля проходил по той же логике, что и на федеральном уровне: сначала были созданы и институционализированы субъекты общественного контроля (общественные

палаты, общественные советы, ОНК и т.д.), а уже затем были приняты отдельные законы субъектов РФ, закрепляющие данный институт;

- по состоянию на сегодняшний день не все субъекты РФ приняли собственные законодательные акты, определяющие порядок организации и осуществления общественного контроля на региональном уровне;

- широкий перечень полномочий субъектов РФ в сфере регламентации общественного контроля, отведенный им федеральным законом, обеспечил разнообразие законодательных подходов к правовому регулированию данного института;

- законодательство субъектов РФ закрепляет более широкий по сравнению с федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» перечень форм общественного контроля.

- типичные пробелы регионального нормативного регулирования сферы общественного контроля выражены как в противоречии региональных законов федеральному законодательству, выражающемся, как в установлении неправомерных ограничений при реализации общественного контроля, так и, наоборот, в предоставлении избыточных полномочий участникам общественного контроля, что начинает выходить за рамки правотворческой компетенции субъекта РФ. Зачастую в нормативном содержании региональных законов можно встретить и коррупциогенные факторы, препятствующие полноценной реализации общественного контроля.

10) В целях повышения эффективности процесса институционализации общественного контроля на уровне субъектов РФ, усиления его общественно-политической роли, устранения пробельности регионального законодательного подхода к сущности и содержанию указанной деятельности и его нормативной ориентации, а также

предотвращения коллизий законодательства субъектов РФ с федеральным законодательством предлагается:

- закрепить общественный контроль в конституциях (уставах) субъектов РФ в качестве основополагающей формы взаимодействия власти и общества в регионе. Это обеспечит его незыблемое положение в правовой системе субъекта РФ, создаст дополнительные гарантии функционирования институтов гражданского общества, а также стимулирует гражданскую активность на уровне региона.

- разработать модельный закон об общественном контроле в субъектах Российской Федерации, в котором будут четко отражены основные аспекты, связанные с уточнением правового статуса субъектов общественного контроля, порядком организации и осуществления форм общественного контроля и иные вопросы, отнесенные федеральным законодателем к компетенции субъектов РФ в сфере правовой регламентации регионального общественного контроля.

11) Анализ муниципального правотворчества в сфере регламентации организации и осуществления общественного контроля на местном уровне позволяет дифференцировать принятые по данному вопросу муниципальные нормативные правовые акты, следующим образом:

- акты, регулирующие общие вопросы организации и осуществления общественного контроля на территории муниципального образования;

- акты, закрепляющие отдельные формы общественного контроля и порядок их организации на территории муниципального образования;

- акты, регламентирующие осуществление на уровне местного самоуправления общественного контроля в отдельных сферах, например, ЖКХ, экологической сфере и т.д.;

- акты, устанавливающие правовой статус субъектов общественного контроля, создаваемых в муниципальном образовании (общественных палат (советов), общественных инспекций, групп общественного контроля).

ГЛАВА 3. СТРУКТУРА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФОРМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

3.1. Конституционно-правовой статус институтов гражданского общества как субъектов общественного контроля за деятельностью публичной власти

Федеральный закон об основах общественного контроля установил общие правовые требования к деятельности контролирующих субъектов, однако каждый из них обладает индивидуальным публично-правовым статусом, который детализируется в иных нормативных правовых актах. Данное обстоятельство детерминирует проведение анализа в отношении каждого и заявленных субъектов.

Начать следует с самого ведущего в системе институтов гражданского общества и доминирующего в законодательной структуре субъектов общественного контроля - Общественной палаты Российской Федерации. Как справедливо указывает В.В. Гриб: «Создание Общественной палаты РФ позволило начать процесс институализации системы общественного контроля в нашей стране с участием общественных объединений и граждан России»²⁷⁸.

Общественная палата представляет собой своеобразную диалоговую модель взаимодействия государственных органов и неправительственных ассоциаций, граждан, место для открытых дискуссий, результатом которых выступают совместно выработанные согласованные решения. Ее особое место в структуре субъектов общественного контроля в первую очередь определяется соответствующими организационно-функциональными характеристиками и направлениями деятельности данного института, а именно:

²⁷⁸Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. – 2010. – № 3. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.04.2020).

- участие в формировании иных контролирующих субъектов (общественные советы, общественные наблюдательные комиссии и т.д.);
- широкий спектр общественных отношений, находящихся в сфере деятельности и под контролем общественных палат;
- осуществление мониторинга и оценки деятельности иных контролирующих субъектов (например, оценка эффективности деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ);
- координирующая роль в системе общественных институций.

Политико-правовые проблемы эффективности деятельности данного института и их влияния на процесс принятия управленческих решений связаны во многом с рекомендательным характером заключений, предложений и выводов общественной палаты. Во многом купированию данной проблемы послужило бы в будущем наделение Общественной палаты РФ правом законодательной инициативы на федеральном уровне. Причем данное обстоятельство не только бы усилило институциональные позиции Общественной палаты в публичных правоотношениях, но и повысило степень самостоятельности деятельности указанного органа, которая очень часто критикуется, в том числе из-за государственно-общественного характера формирования состава ее членов.

Низкий уровень информированности о деятельности общественной палаты, доверия и оценки со стороны граждан также играет ключевую роль в определении ее места и роли в процессах, происходящих в системе публичного управления, что подтверждается многочисленными социологическими опросами, проводимыми различными неправительственными организациями. Положительный имидж общественной палаты должен формироваться в первую очередь не в структурах власти, а в самом обществе – это очень важный критерий эффективности деятельности данного органа. Поэтому необходимо

системное решение данной проблемы, которое может быть обеспечено только максимальным уровнем открытости и гласности его деятельности. Общественная палата должна выстраивать в равной степени взаимодействие как с государством, так и с институтами гражданского общества, максимально обеспечивая реализацию гражданских инициатив, что невозможно сделать в условиях отсутствия понимания о структуре общественных потребностей и интересов. Необходима постоянная обратная связь с населением, реализуемая в разнообразных формах, начиная с информативного сайта, заканчивая проведением общественных опросов, обсуждений, слушаний и т.д. с привлечением широких масс.

Несмотря на весьма противоречивые научные оценки Общественной палаты РФ относительно порядка ее формирования и основных направлений деятельности, следует все же признать, что за последние годы данный орган занял определенную нишу в числе демократических институтов, реализуя правозащитную, согласительную и контрольную функции.

Нормативное определение целей Общественной палаты, раскрываемых в Федеральном законе от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»²⁷⁹, связано с обеспечением согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и

²⁷⁹ Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277; 2021. – № 24 (Часть I). – Ст. 4203.

демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации.

Многообразие целей и средств их реализации позволяет Общественной палате РФ эффективно решать сложнейшие проблемы, связанные с защитой и восстановлением нарушенных права и свобод человека и гражданина, а также нивелировать социальную напряженность, обеспечивая диалог гражданского общества и публичной власти.

Уникальность деятельности общественных палат состоит в способности фокусирования внимания органов публичной власти на острых социально-политических проблемах и правовых последствиях решения данных вопросов. Примеров, связанных с нарушениями прав и свобод человека и гражданина со стороны самих властных органов, к сожалению, на сегодняшний день не так уж и мало. Создание членами общественных палат резонанса вокруг выявившейся проблемы, обращение внимания чиновников и граждан к сложившейся ситуации, нередко приводит к отмене неправомочного решения и даже принятию законодательного акта, способствующего недопущению возникновения аналогичной ситуации в будущем²⁸⁰.

Опыт создания общественных органов народного представительства в данной институциональной форме был заимствован субъектами РФ, которые сформировали свои общественные палаты, а также органами местного самоуправления, которые в отдельных муниципальных образованиях создали свои общественные палаты.

По мнению профессора Г.Н. Чеботарева, общественные палаты субъектов РФ «могут и должны стать главным звеном системы общественного контроля, способствующим координации деятельности субъектов общественного контроля в регионах для защиты прав, свобод и

²⁸⁰ См. подробнее: *Бердникова, Е. В.* Общественный контроль в политической системе российского региона: проблемы и перспективы развития / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. – 2019. – Т. 19. – № 3. – С. 320-324.

законных интересов граждан и повышения качества государственного управления»²⁸¹.

До недавнего времени основной проблемой правовой регламентации статуса указанных органов являлось то, что субъекты РФ демонстрировали дифференцированный подход к правовому закреплению порядка формирования и функционирования общественных палат субъектов РФ. Вопрос был решен в 2016 году с принятием Федерального закона от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»²⁸², посредством которого были унифицированы общие принципы организации и деятельности данных органов в целях обеспечения единства правового пространства Российской Федерации и равенства возможностей указанных институтов.

Следует отметить, что в законе присутствуют достаточно спорные нормы, которые требуют либо дополнительного текстуального уточнения, либо исключения из его содержания.

Во-первых, представляется весьма ограничительной формулировка одной из целей деятельности общественных палат субъектов РФ в части перечня объектов общественного контроля, указанная в ч.1 ст. 1 закона, которая определяет осуществление «общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации».

²⁸¹ Чеботарев Г.Н. Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2015. – № 6. – С. 129.

²⁸² Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации (ред. от 15.10.2020): федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ // СЗ РФ. – 2016. – № 26 (Часть I). – Ст. 3852; 2020. – № 42 (часть II). – Ст. 6520.

Исходя из определения общественного контроля, представленного в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», как «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия», видится необходимым скорректировать указанную цель, не ограничиваясь только органами исполнительной власти субъектов РФ, а предусмотрев осуществление общественного контроля в отношении иных органов государственной власти субъектов РФ. Тем более, что общественные палаты субъектов РФ проводят значительную часть работы по экспертной оценке законопроектов, рассматриваемых и принимаемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, представляется логичным сформулировать данную часть следующим образом: «Общественная палата субъекта Российской Федерации (далее – Общественная палата) обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации (далее – граждане), и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации (далее - некоммерческие организации), с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, находящимися на территории субъекта Российской Федерации (далее - органы местного самоуправления), в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов

некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации».

Во-вторых, представляется необоснованно жестким ограничение, предъявляемое к членам общественных палат субъектов РФ, изложенное в п.4 ч.2 ст. 7 федерального закона в части установления требования о недопустимости наличия вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Например, даже к членам Общественной палаты Российской Федерации предъявляется только условие отсутствия двойного гражданства.

В-третьих, к очевидным недостаткам анализируемого закона следует отнести отсутствие регламентации принципа обязательности образования общественной палаты во всех субъектах России, что в последствии может повлиять на устойчивость данного института в регионе²⁸³.

В-четвертых, представляется очевидной проблемой обеспечение независимости общественной палаты субъекта РФ в части деятельности ее аппарата, так как законодатель закрепил два варианта его организационно-правового статуса:

- как государственное учреждение субъекта РФ, имеющее печать с изображением герба субъекта РФ и со своим наименованием, что предусматривает его организационную и финансовую автономию,

²⁸³ Михеева Т.Н. Актуальные проблемы формирования региональных общественных палат // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 52.

- как подразделение государственного учреждения субъекта РФ, что в свою очередь предполагает решение вопросов, связанных с финансовым и материально-техническим обеспечением деятельности общественной палаты по согласованию с государственным учреждением, в составе которого он будет находиться²⁸⁴. Как отмечают исследователи Малый А.Ф. и Малая Т.Н., «субъекты РФ скорее всего пойдут по пути фиксации правового положения аппарата общественной палаты как подразделения государственного казенного учреждения, что дает значительные организационные преимущества представителям органов исполнительной власти в продвижении своих интересов при планировании и осуществлении деятельности палаты, обсуждении на общественном форуме значимых вопросов региональной государственной политики и одновременно снижает уровень самоуправления и самостоятельности общественной палаты субъекта РФ»²⁸⁵.

В целом, оценивая содержание данного документа, следует все же признать его положительное значение для развития общественных палат в субъектах РФ, так как, во-первых, значимость и авторитет данных органов были законодательно закреплены на федеральном уровне, а во-вторых, данный закон не ограничил правовой статус региональных общественных палат, оставив вопросы нормативного закрепления прав и обязанностей на усмотрение регионального законодателя.

На уровне местного самоуправления основными субъектами общественного контроля выступают общественные палаты (советы) муниципальных образований. Конституция РФ закрепила, с одной стороны, самостоятельность системы местного самоуправления, с другой, определила, что органы местного самоуправления наряду с органами государственной

²⁸⁴ Малый А.Ф., Малая Т.Н. Общественная палата субъекта Российской Федерации: некоторые проблемы определения правового статуса // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 5. – С. 39.

²⁸⁵ Там же. С. 41.

власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Следует отметить, что, не смотря на то, что федеральный закон об основах общественного контроля закрепил общественные палаты (советы) муниципальных образований в числе основных субъектов общественного контроля, вместе с тем, в своих нормах он не раскрыл подробного правового статуса данных органов, поэтому вне законодательного регулирования остались такие важные вопросы, как порядок их формирования, компетенция, организация деятельности. Согласно статье 12 федерального закона об основах общественного контроля порядок осуществления общественного контроля общественными палатами (советами) муниципальных образований устанавливается муниципальными нормативными правовыми актами.

Как правило, в муниципальном правотворчестве общественная палата (совет) муниципального образования определяется как постоянно действующий независимый коллегиальный совещательный орган, осуществляющий свою деятельность на общественных началах на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, общественных объединений и некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования, формируемый в целях обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций в муниципальных образованиях, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Формирование общественных палат (советов) муниципальных образований представляет собой одно из наиболее перспективных направлений развития норм о данном субъекте. Как правило, общественный

совет муниципального образования создается при главе (главе администрации) либо представительном органе муниципального образования. В процедуре создания общественной палаты муниципального образования зачастую предусмотрен смешанный порядок выдвижения кандидатур, в котором принимают участие и глава, и представительный орган, и местные общественные объединения. Причем, как правило, в отличие от общественного совета она представляет собой автономный от органов местного самоуправления институт, хотя и осуществляет тесное взаимодействие и с главой, и с представительным органом местного самоуправления.

Понятно, что в процессе создания муниципальных общественных палат (советов) нужны демократические прозрачные процедуры. Поэтому одной из приоритетных задач формирования правовых основ деятельности общественных советов должна стать регламентация эффективной и транспарентной процедуры отбора членов общественных палат (советов) муниципальных образований. В данном процессе ведущую роль следует отвести как раз общественной палате субъекта РФ, которая может наделяться полномочиями по формированию и координации деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований, что обеспечило бы реальную независимость создаваемых органов от муниципальных властей. основополагающие нормы об участии общественных палат субъектов РФ в формировании общественных советов муниципальных образований могли бы найти отражение в законах субъектов РФ о дополнительных гарантиях общественного контроля, а также в законах о региональных общественных палатах.

Также одним из видов координации и организационно-правовой поддержки со стороны общественных палат субъектов РФ могла бы стать разработка Типового положения об общественных палатах (советах) муниципальных образований. Это обеспечило бы серьезную

информационно-методическую помощь для нормотворческой ориентации субъектов общественного контроля на местном уровне (См.: Приложение № 2).

Другим актуальным вопросом является отсутствие правовой определенности в ответе на вопрос, в каких видах муниципальных образований должны создаваться общественные палаты (советы) и является ли данный процесс обязательным для всех муниципальных образований, целесообразно ли создавать общественные советы в сельских поселениях.

В целях обеспечения единства и взаимодействия субъектов общественного контроля для решения общих задач правовой защиты граждан, обеспечения открытости органов власти, поддержки гражданских инициатив и гражданской активности необходимо создание в структуре общественных палат субъектов РФ координационных органов, которые бы оказывали информационно-методическую, организационно-правовую поддержку субъектам общественного контроля, повышая тем самым эффективность всей системы общественного контроля в регионе, которая также должна анализироваться и оцениваться.

Важную роль в системе общественного контроля занимают общественные советы, создаваемые при органах государственной власти и обеспечивающие открытость и гласность принятия управленческих решений. До вступления в силу федерального закона об основах общественного контроля отсутствовал единый нормативный правовой акт, закрепляющий основы организации и функционирования общественных советов как субъектов общественного контроля. Общественные советы создавались при органах государственной власти и органах местного самоуправления на основании решений соответствующих органов власти или должностных лиц. Причем, зачастую, в состав данных советов включались руководители либо иные должностные лица органов, при которых они были образованы, что

отрицательным образом сказывалось на их функциональном предназначении, фактически нейтрализуя независимость деятельности.

Серьезным критическим моментом выступает тот факт, что федеральный закон об основах общественного контроля закрепил общие положения, касающиеся правового статуса общественных советов, ограничив сферу их функционирования федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, несмотря на то, что и при комитетах Государственной Думы и при Совете Федерации Федерального Собрания, и при высших судебных и иных государственных органах созданы и действуют экспертно-консультационные советы, к которым теперь не применимо понятие «общественный совет».

В данном контексте представляется целесообразным изучить содержание и функции, а также соотношение общественных советов, создаваемых в соответствии с федеральным законом об основах общественного контроля, и иных экспертно-консультационных советов, действующих при органах власти.

Федеральным законом об основах общественного контроля устанавливается, что общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля. Они также содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. К членам данных органов

устанавливаются ограничения, выраженные в запрете на замещение государственных должностей Российской Федерации и субъектов РФ, должностей государственной службы Российской Федерации и субъектов РФ, муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, а также иные ограничения, установленные для членов Общественной палаты РФ согласно Федеральному закону от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», в частности, недееспособность, непогашенная или неснятая судимость, а также двойное гражданство.

Порядок и формы создания и деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти регламентируются федеральным законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти определяется Правительством РФ, однако в отношении общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, действует порядок, определяемый его указами.

Для формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти предусмотрена конкурсная основа, если иной порядок формирования общественных советов при отдельных федеральных органах исполнительной власти не регламентирован нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Важную роль в формировании и деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти играет Общественная палата РФ, которая не только нормативно закреплена в качестве организатора указанного конкурса, но и создала регуляторную основу для контроля данных процессов. Так, следует упомянуть о Стандарте деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, представляющем типовое положение, утвержденное советом Общественной палаты РФ для

определения компетенции, порядка деятельности и формирования общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, порядка взаимодействия федерального органа исполнительной власти с Общественной палатой РФ при формировании состава общественного совета, а также порядка и условий включения в состав общественного совета независимых от органов государственной власти РФ представителей заинтересованных общественных организаций, негосударственных некоммерческих организаций и иных лиц²⁸⁶. В данном документе раскрываются основные положения об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, определяются порядок формирования и компетенция данных органов, а также порядок их деятельности.

Необходимо констатировать, что общественные советы, создаваемые при федеральных органах исполнительной власти, а также на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, реализуя широкие полномочия в сфере общественного контроля, своей деятельностью способствуют достижению его основной цели, а именно обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Представляется, однако, целесообразным распространить указанный опыт и на федеральный парламент, и на органы судебной власти, и на иные государственные структуры, при которых в настоящее время созданы и действуют экспертно-консультационные совещательные органы, не подпадающие однако под понятие «общественный совет», раскрываемое федеральным законом об основах общественного контроля.

Анализ целей и задач консультативных советов, создаваемых, например, при палатах Федерального Собрания, позволяет сделать вывод о

²⁸⁶ Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти: Типовое положение, утвержденное советом Общественной палаты Российской Федерации от 05.07.2018 №55-С (ред. от 02.12.2020) // Официальный сайт Общественной палаты РФ - URL: https://www.oprf.ru/files/standart_deyatelnosti09062020.pdf (дата обращения: 20.03.2021).

том, что они практически полностью совпадают с основными направлениями деятельности общественных советов: в их число включается и мониторинг, и оценка, и экспертиза, и рассмотрение предложений, и участие в обсуждении законопроектов. Единственным отличием является включение в их состав представителей государственных и муниципальных органов, что категорически запрещено в отношении порядка формирования общественных советов. Отсюда можно заключить, что использование трактовки «общественный» в наименовании совета, действующего при органе публичной власти, говорит о сугубо общественном членстве в данном органе.

Необходимо также упомянуть и о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, который является консультативным органом при Президенте РФ, образованным в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента РФ о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в его компетенцию.

Несмотря на исключительно общественный состав Совета, все его члены утверждаются Указом Президента РФ, что говорит о том, что он не является общественным советом и не подпадает под действие федерального закона об основах общественного контроля. Так или иначе, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека принимает активное участие в создании нормотворческих инициатив, в том числе имеющих концептуальное значения для развития отдельных конституционно-правовых институтов, участвует в выполнении поручений Президента РФ, связанные с разработкой законодательных инициатив, выполняет важное значение в формировании общественного

мнения и выражении собственной позиции по наиболее резонансным делам и событиям, готовит экспертные заключения на проекты федеральных законов, готовит обращения и рекомендации, адресованные органам публичной власти.

Резюмируя вышесказанное, следует сделать вывод о том, несмотря на отсутствие формальной закреплённости в качестве общественных советов, важную роль в реализации контрольной функции играют иные экспертно-консультативные структуры общественного характера, создаваемые при органах публичной власти и осуществляющие контрольные полномочия в отношении политических решений.

Как показывает анализ правового регулирования деятельности общественных советов при органах законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, статус данных субъектов общественного контроля на региональном уровне устанавливается целым рядом нормативных правовых актов и носит дифференцированный характер. В ряде субъектов РФ основы деятельности данных органов закладываются в региональных законах об общественном контроле. Например, в Законе Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» формулируются общие положения, связанные с деятельностью общественных советов при органах законодательной и исполнительной власти Республики, а также называются документы и органы, определяющие порядок их формирования и деятельности.

В подавляющем большинстве случаев порядок организации и функционирования общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах власти устанавливаются соответствующим органом государственной власти – региональным парламентом и органом исполнительной власти субъекта РФ (либо высшим должностным лицом субъекта РФ). Нередко, чтобы облегчить нормотворческую работу многочисленных министерств и комитетов,

входящих в структуру органов исполнительной власти субъекта РФ, при регламентации ими правового статуса общественных советов, принимается Типовое положение об общественных советах при органах исполнительной власти субъекта РФ²⁸⁷. Данный документ формирует общие требования, предъявляемые к общественным советам и их членам, устанавливает права и обязанности, порядок формирования, структуру и порядок деятельности общественного совета.

Наибольшей критики со стороны общественности и ученых подвергается порядок формирования общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, в котором, наряду с общественной палатой субъекта РФ и негосударственными некоммерческими организациями, принимают активное участие органы государственной власти, при которых эти общественные советы и создаются. Степень такого участия может быть различной, от инициирования формирования и утверждения состава до непосредственного выдвижения определенной части кандидатов в члены данного органа. Данный факт не только затрагивает принцип независимости создания субъекта общественного контроля, но и в целом негативно влияет на последующую деятельность общественного совета, нивелируя автономность контроля и объективность оценки качества работы органа власти.

Частичному преодолению сложившейся негативной ситуации зачастую способствует проведение оценки эффективности деятельности общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти в субъектах РФ, осуществляемая общественными палатами субъектов РФ на основе специализированной методики (См.: Приложение № 3).

²⁸⁷ См., например: Типовое положение об общественных советах при органах исполнительной власти области: Постановление Губернатора Саратовской области от 21.07.2016 №183 (с изменениями на 28.01.2021) // Текст постановления опубликован на сайте электронного периодического издания «Новости саратовской губернии» <http://g-64.ru/> (дата обращения: 20.03.2021)

Как правило, целью разработки методики оценки эффективности деятельности общественных советов в субъектах РФ выступает создание комплексного методологического инструментария, позволяющего сформулировать эмпирические выводы о качестве деятельности общественных советов в российских регионах, характере правового регулирования, пробелах и недостатках нормотворческой регламентации. Предметами оценки, как правило, выступают процедура формирования, основные направления деятельности и реализация полномочий общественными советами при органах законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ. Эмпирическую основу оценки эффективности деятельности общественных советов в субъектах РФ составляют нормативные правовые акты, регулирующие порядок функционирования общественных советов, данные о деятельности общественных советов, размещенные на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, документы по результатам деятельности общественных советов, публикации в СМИ.

Таким образом, системной проблемой функционирования общественных советов всех уровней публичной власти является крайне низкий уровень эффективности деятельности, обусловленный в первую очередь характером их формирования, предполагающим участие в данном процессе органов публичной власти, при которых они же и создаются. Отсутствие в данном процессе демократических прозрачных процедур превращает указанные органы в управляемые структуры, нивелирующие смысл, цели и задачи общественного контроля в целом.

Особое положение в структуре общественных советов, создаваемых на всех трех уровнях публичной власти, занимают общественные советы по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг в сфере культуры, охраны здоровья, образования, спорта, социального обслуживания. Особенностью их правового статуса является тот факт, что данные органы не

упоминаются в федеральном законе об основах общественного контроля, поскольку основы их нормативной регламентации заложены иными федеральными законами²⁸⁸. Во многом данное обстоятельство объясняется тем, что общественный контроль осуществляемый ими в форме независимой оценки качества условий оказания услуг затрагивает неполитическую сферу общественных отношений, то есть не касается напрямую деятельности органов публичной власти. Вместе с тем формирование этих советов происходит именно при органах публичной власти и по их инициативе. Сам процесс в зависимости от властного уровня реализации полномочий осуществляется Общественной палатой РФ, общественными палатами субъектов РФ, общественными палатами (советами) муниципальных образований. Они являются самостоятельными публично-правовыми субъектами общественного контроля и создаются в дополнение к общественным советам, действующим при федеральных и региональных органах исполнительной власти, а также общественным палатам (советам) муниципальных образований.

Еще одним самостоятельным контролирующим субъектом выступает общественная наблюдательная комиссия, деятельность которой регламентируется в соответствии с федеральным законом от 10.06.2008 №

²⁸⁸ См., например: Основы законодательства Российской Федерации о культуре: утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1 (ред. от 30.04.2021) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 46. – Ст. 2615; СЗ РФ. – 2021. – № 18. – Ст. 3058; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5140.

76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»²⁸⁹.

Руководящую роль в формировании общественных наблюдательных комиссий выполняет Совет Общественной палаты Российской Федерации, определяющий для каждого субъекта РФ численность общественной наблюдательной комиссии, в составе которой не может быть менее пяти и более сорока членов. Выдвижение кандидатур может осуществляться общероссийскими, межрегиональными или региональными общественными объединениями, имеющими государственную регистрацию и осуществляющими свою деятельность не менее пяти лет со дня своего создания. Еще одним основополагающим условием является наличие в уставе данного объединения правозащитной цели или направления деятельности.

Формы деятельности общественной наблюдательной комиссии достаточно разнообразны и предусматривают осуществление как прямого, так и косвенного общественного контроля, включая: посещение мест принудительного содержания; рассмотрение обращений лиц, находящихся в местах принудительного содержания, а также иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания; подготовку решений по результатам проведения общественного контроля, которые носят рекомендательный характер; участие в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие; проведение мероприятий (общественных обсуждений, слушаний) по вопросам своей деятельности; участие по приглашению руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ в работе общественных советов,

²⁸⁹ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789; 2021. – № 18. – Ст. 3060.

создаваемых при соответствующих органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по вопросам, относящимся к деятельности общественной наблюдательной комиссии и др.

По мнению П.Н. Кобца и К.А. Красновой перечень направлений деятельности ОНК можно расширить за счет учета мнения членов общественных наблюдательных комиссий, посещающих учреждения, исполняющие наказание в виде лишения свободы, при решении вопроса о возможности применения условно-досрочного освобождения от отбывания наказания. По их мнению, общественная наблюдательная комиссия может дать объективное и независимое заключение о степени исправления осужденного и перспективах его ресоциализации²⁹⁰.

Общественные наблюдательные комиссии при осуществлении своей деятельности находятся в тесном взаимодействии не только с администрацией мест принудительного содержания, но и с различными государственными органами и должностными лицами, а также общественными структурами. Итоговые материалы общественного контроля, собранные в результате проверок, проводимых ОНК, направляются в органы публичной власти, уполномоченным по правам человека и правам ребенка, общественные палаты, правоохранительные органы.

Наиболее распространенными нарушениями в сфере деятельности указанных субъектов общественного контроля являются: препятствие со стороны руководства учреждений уголовно-исполнительной системы членам ОНК в доступе в проверяемые учреждения; сокрытие руководителями исправительных учреждений информации о фактах нарушения прав граждан и чрезвычайных происшествиях; игнорирование руководством

²⁹⁰ Кобец П.Н., Краснова К.А. Основные причины и условия, детерминирующие бандитизм // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 4. С. 5 – 12 // Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 30.02.2014)

подразделений ГУФСИН рекомендаций ОНК, вынесенных по итогам проверки исправительных учреждений.

Особую проблему также представляет недостаточное материально-техническое обеспечение деятельности общественных наблюдательных комиссий, связанное с тем, что в соответствии с федеральным законом, финансирование члена ОНК осуществляется общественным объединением, выдвинувшим его кандидатуру в состав данного органа, таким образом, оно полностью должно возмещать расходы, связанные с осуществлением полномочий своего делегата, оказывать содействие в материально-техническом и информационном обеспечении деятельности ОНК. Данный факт определяет крайне низкую степень участия общественных организаций в делегировании своих представителей в состав ОНК.

Другой не менее важной проблемой деятельности общественных наблюдательных комиссий, которая негативно сказывается на качестве осуществляемой данными органами правозащитной работы, выступает персональный состав ОНК. Как отмечают представители многочисленных общественных организаций, занимающихся контролем за соблюдением прав заключенных, процедура формирования этих органов является недостаточно открытой и предоставляет возможность органам государственной власти влиять на данный процесс. Зачастую в состав общественных наблюдательных комиссий включаются не опытные правозащитники, а ветераны силовых структур, бывшие сотрудники ФСИН, что в конечном итоге не позволяет обеспечить открытый и независимый контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

Вместе с тем, думается, что практика правового закрепления механизма общественного контроля в сфере обеспечения прав и свобод отдельных категорий граждан может иметь достаточно позитивный опыт, направленный на укрепление и расширение системы конституционных гарантий правового статуса личности.

Среди новых для российской правовой системы структур общественного контроля следует выделить общественные инспекции и группы общественного контроля, деятельность которых должны определять только принятые в будущем федеральные, региональные и муниципальные правовые акты. В настоящее время должная правовая основа механизма их функционирования на федеральном уровне отсутствует. Федеральный закон об основах общественного контроля в статье 21 закрепляет только общие положения, касающиеся прав и обязанностей общественного инспектора, не определяя сферы их реализации. Под общественным инспектором понимается гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки. Его права в сфере осуществления общественного контроля связаны с получением необходимой для проверки информации, подготовкой итогового документа. Он также вправе высказывать особое мнение в заключении по итогам общественной проверки. Обязанность инспектора - представить в итоговом документе объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также сформулировать предложения и рекомендации.

Недостаток правового регулирования на федеральном уровне компенсируется весьма подробной нормативной регламентацией правового статуса общественных инспекций и групп общественного контроля в субъектах РФ. Принятые региональные законы, посвященные общественному контролю, в большинстве своем демонстрируют детальный подход к определению порядка организации и деятельности указанных структур. Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ приводит к выводу о некоторых различиях правовой регламентации в части определения порядка формирования, форм деятельности и полномочий, осуществляемых данными органами. Так, в Законе Курганской области от 24.12.2015 № 132 «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области» указано, что общественные инспекции

формируются областной общественной палатой, общественными палатами (советами) муниципальных образований, общественными советами при законодательном и исполнительных органах государственной власти региона, а при формировании группы общественного контроля наряду с вышеупомянутыми субъектами могут по согласованию привлекаться представители общественных организаций, Общественной палаты Курганской области, иных институтов гражданского общества²⁹¹.

В Нижегородской области данные структуры непосредственно создаются областной общественной палатой или общественными палатами (советами) муниципальных образований области, а вот инициатива должна исходить от общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций либо группы граждан в количестве не менее пяти человек – для создания общественной инспекции, не менее трех человек – для создания группы общественного контроля²⁹².

Непосредственное участие граждан в формировании общественных инспекций и групп общественного контроля предусматривается и в Оренбургской области – они в составе не менее 3 и не более 6 человек вправе обратиться в Общественную палату Оренбургской области с заявлением, в котором должны быть указаны, в том числе, цель создания, сфера, в которой будет осуществляться общественный контроль и согласие на осуществление указанной деятельности безвозмездно²⁹³. Общественная палата Оренбургской области также вправе самостоятельно формировать общественные инспекции и группы общественного контроля путем приглашения граждан для участия в данных структурах. Общественные инспекции и группы общественного

²⁹¹Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области: Закон Курганской области от 24.12.2015 № 132 (с изм. от 30.11.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2020.

²⁹²Об общественном контроле в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 22.09.2015 № 127-3 (ред. от 10.09.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 13.09.2021.

²⁹³Об общественном контроле в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 02.09.2015 № 3359/933-V-ОЗ (ред. от 25.04.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.04.2019.

контроля, создаваемые при общественных палатах и общественных советах, могут формироваться как из состава указанных органов, так и посредством приглашения гражданам войти в их состав.

В Пензенской области помимо общественных институций в формировании общественных инспекций и групп общественного контроля могут участвовать уполномоченные по правам человека, по защите прав предпринимателей, по правам ребенка в Пензенской области, а вот правом выдвижения кандидатур в их состав обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации²⁹⁴. Наиболее широкий круг субъектов, участвующих в формировании общественных инспекций и групп общественного контроля, предусмотрен в законодательстве Тамбовской области, где наряду с институтами гражданского общества в их перечень включены органы государственной власти Тамбовской области, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль²⁹⁵, что может рассматриваться как определенное вмешательство государства в сферу общественного контроля.

Как правило, в законодательстве субъектов РФ об общественном контроле закрепляется, что состав, срок полномочий, полномочия, цели создания и формы деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля должны определяться самим субъектом общественного контроля, участвующим в формировании данных структур. Однако в ряде региональных законов эти категории все же оговариваются. Например, в Пензенской области срок полномочий общественных инспекций

²⁹⁴ О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области: Закон Пензенской обл. от 04.03.2015 № 2679-ЗПО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.03.2020.

²⁹⁵ О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 29.04.2015 № 522-З (ред. от 30.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 30.04.2021.

и групп общественного контроля составляет 2 года, причем каждые 3 месяца предусматривается отчетность перед региональной общественной палатой; в Нижегородской области установлен неопределенный срок деятельности для общественных инспекций, а вот для групп общественного контроля он ограничен одним годом.

Одним из важнейших вопросов, затрагивающих деятельность общественных инспекций и групп общественного контроля, заключается в критериях их дифференциации. Большинство субъектов РФ в своих нормативных актах не уточняют, в чем состоит основное отличие данных структур. Однако имеются и исключения. Например, Законом Нижегородской области разделяется предметная сфера реализации полномочий рассматриваемых органов. Так, в предмет общественного контроля, осуществляемого общественной инспекцией, включаются отдельные направления деятельности органов государственной власти Нижегородской области, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а вот в сферу интересов группы общественного контроля входит деятельность органов публичной власти, повлекшая за собой возникновение фактов и обстоятельств, представляющих общественную значимость и имеющих негативные последствия для населения Нижегородской области.

Весьма своеобразный опыт разделения правового статуса рассматриваемых субъектов можно наблюдать в законодательстве Алтайского края²⁹⁶ и Архангельской области²⁹⁷, где, несмотря на нормативное закрепление единой цели деятельности указанных структур,

²⁹⁶Об общественном контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 29.06.2015 № 52-ЗС (ред. от 04.12.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2019.

²⁹⁷Об общественном контроле в Архангельской области: Закон Архангельской области от 26.10.2015 № 338-20-ОЗ (ред. от 29.09.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 29.09.2020.

законодатель все же отметил, что общественные инспекции создаются для осуществления общественного контроля в нескольких сферах общественных отношений, а вот группы общественного контроля создаются для осуществления общественного контроля в одной сфере общественных отношений либо по одному вопросу общественного контроля, причем они могут входить в состав общественной инспекции.

Как правило, общественные инспекции и группы общественного контроля участвуют в осуществлении общественных проверок подконтрольных органов и организаций, однако на основе анализа полномочий, которыми их наделяют законы субъектов РФ можно выделить следующие основные направления их деятельности: инициирование и организация общественного контроля; взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль, включая получение информации о результатах проверок, проводимых этими органами, участие в совместных надзорных и контрольных мероприятиях; разработка и утверждение регламента своей работы и плана мероприятий по общественному контролю; посещение государственных и муниципальных органов и организаций; обнародование итоговых документов общественного контроля и т.д.

В большинстве случаев единым требованием регионального законодательства, предъявляемым к кандидатам в члены общественной инспекции, группы общественного контроля, является наличие российского гражданства, активного избирательного права и достижение возраста 18 лет. Единственным исключением выступает Пензенская область, которая в своем законе определила, что членом группы общественного контроля или общественной инспекции Пензенской области может быть любое физическое

лицо, проживающее на территории Пензенской области, а значит, в том числе, иностранный гражданин, лицо без гражданства, что выглядит абсолютно неоправданно в контексте нормативного соответствия требованиям федерального закона об основах общественного контроля, который четко указывает, что только граждане РФ обладают этим правом.

Типичным правовым пробелом регламентации квалификационных требований, предъявляемых к общественным инспекторам в субъектах РФ, является установление неправомерных ограничений, которые вступают в противоречие с требованиями федерального законодательства либо выходят за пределы нормотворческой компетенции региональных законодателей. Так, например, действующая формулировка части 8 статьи 9 Закона Саратовской области от 09.12.2015 г. №165-ЗСО «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Саратовской области» устанавливает требования, предъявляемые к членам общественной инспекции и (или) группы общественного контроля, в форме ограничений, включающих наличие непогашенной судимости либо признание решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными. Данная норма вступает в противоречие с содержанием пункта «о» статьи 71 Конституции РФ, так как согласно ему уголовное и уголовно-исполнительное законодательство, а также гражданское законодательство находятся в ведении Российской Федерации, а значит, данные ограничения должны устанавливаться федеральным законодательством. В федеральном законе от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» такие требования отсутствуют, что не позволяет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ самостоятельно установить заявленные ограничения. Оценивая объективно целесообразность и логичность содержания спорной нормы Закона Саратовской области, следует отметить, что наличие непогашенной судимости вряд ли можно рассматривать в качестве правомерного

ограничения статуса общественного инспектора, так как весьма сомнительно, что данное обстоятельство может каким либо образом кардинально повлиять на полноценную реализацию полномочий общественного инспектора, в отличие от его дееспособности.

В связи с вышесказанным, представляется необходимым скорректировать формулировку части 8 статьи 9 Закона Саратовской области от 09.12.2015 г. №165-ЗСО «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Саратовской области», исключив из нее текст «а также лица, имеющие непогашенную судимость либо признанные решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными», одновременно дополнив часть 7 статьи 9 данного закона словами «обладающий активным избирательным правом», чтобы исключить возможность наделения полномочиями общественного инспектора граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Помимо этого, еще одним вариантом решения заявленной проблемы может стать четкая формулировка требований, предъявляемых к членам общественных инспекций и групп общественного контроля, изложенная в самом федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», что наверняка поможет устранить коллизии федерального и регионального законодательства в данной сфере.

В целом, продолжая обсуждение вопросов определения правового статуса общественных инспекторов, следует указать и еще на один немаловажный факт, обязательный для правовой регламентации и одновременно влияющий на эффективность практической реализации общественного контроля, а именно квалификационный уровень компетентности и профессионализма членов общественных инспекций. Фактически данный аспект представляется системной проблемой, затрагивающей деятельность всех без исключения субъектов общественного

контроля. В целях обеспечения удобной и открытой возможности для вовлечения граждан Российской Федерации в деятельность по общественному контролю создана информационная система «Общественные инспекторы России», представляющая собой всероссийский банк данных, содержащий сведения об активных гражданах, принимающих участие в мероприятиях общественного контроля или готовых стать общественными инспекторами. Информационная система позволит гражданам открыто заявить о своем желании участвовать в мероприятиях, организуемых субъектами общественного контроля. В свою очередь, общественные палаты и общественные советы могут приглашать заинтересованных граждан к участию в мероприятиях общественного контроля, формируя таким образом команды инспекторов для своих проектов.

Для совершенствования и унификации правового статуса общественных инспекторов предлагается сформировать на всех уровнях публичной власти реестр инспекторов общественного контроля, которые будут осуществлять контрольные мероприятия, причем представляется необходимым не только осуществить подбор кандидатур, но и осуществить их правовое просвещение, так как общественный инспектор, лишенный основ правовых знаний по осуществлению общественного контроля способен только усугубить ситуацию.

Серьезным недостатком рассматриваемого федерального закона об основах общественного контроля является абсолютно безосновательное исключение из перечня субъектов, содержащегося в статье 9, общественных объединений. Практически сразу после его принятия в Государственную Думу Федерального Собрания был внесен проект федерального закона № 630594-6 «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», предлагающий дополнить перечень субъектов общественного контроля общественными организациями. Как отмечалось в пояснительной записке к законопроекту:

«Предлагаемое изменение основано на учете сложившейся позитивной практики взаимодействия общественных организаций с органами государственной власти и органами местного самоуправления и большинство организаций сумели зарекомендовать себя в качестве ответственных, позитивно настроенных партнеров, способных объективно оценивать деятельность властных структур различного уровня»²⁹⁸. Нельзя полностью согласиться с приведенным мнением разработчиков указанного акта, однако, представляется несколько некорректным ограничивать заслуги в рамках проведения общественных контрольных мероприятий иных общественных объединений помимо общественных организаций. Например, Общероссийский народный фронт, являющийся согласно его уставным документам общественным движением, активно и, что самое главное результативно, зарекомендовал себя в борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок, используя инструментарий общественного контроля. Таким образом, на основе трактовки статьи 15 федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», предусматривающей, что общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом, следует дополнить часть 1 статьи 9 федерального закона об основах общественного контроля пунктом 5 «общественные объединения». С другой стороны, определяя основы общественного контроля, можно расширить видение его субъектов и наряду с общественными объединениями использовать трактовку «и иные негосударственные некоммерческие организации», подразумевая в их числе, например, торгово-промышленные палаты, которые также выполняют важную функцию во взаимодействии с органами публичной власти.

Другим пробельным элементом федерального закона об основах общественного контроля в рамках регламентации перечня субъектов стало

²⁹⁸О внесении изменения в статью 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: Проект Федерального закона № 630594-6 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2020).

то, что средства массовой информации не рассматриваются в качестве таковых. Нормы анализируемого нами акта определяют обязанность субъектов общественного контроля по запросам СМИ предоставлять информацию, связанную с осуществлением ими своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах. Кроме того, средства массовой информации в соответствии с федеральным законом об основах общественного контроля могут служить способом организации отдельных форм общественного контроля, например, при реализации общественных обсуждений общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Так или иначе, законодатель не рассматривает СМИ в качестве самостоятельного контролирующего субъекта, отводя им роль посредника в структуре коммуникации гражданского общества и государства. Такой подход к оценке значимости средств массовой информации в осуществлении общественных контрольных мероприятий несколько неоправдан. Обладая серьезным потенциалом для формирования общественного мнения, с одной стороны, и достаточно широкими полномочиями в сфере взаимодействия с органами публичной власти СМИ не могут рассматриваться исключительно как источник информации²⁹⁹.

Разнообразие форм взаимодействия СМИ и органов власти должно способствовать обеспечению открытости и гласности функционирования последних. Однако эффективность их коммуникации напрямую зависит от соблюдения нескольких условий, обусловленных требованиями принципов

²⁹⁹ См. подробнее: Бердникова, Е. В. Роль СМИ в обеспечении общественного контроля в России / Е. В. Бердникова // Правовое регулирование медиакоммуникационной сферы в России : новое в законодательстве и проблемы правоприменения : Материалы II (23.04.2015) и III (20.04.2016) Всероссийских научно-практических конференций с международным участием, Саратов, 23 апреля 2015 года – 20 апреля 2016 года. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2016. – С. 53-57.

верховенства права и законности в реализуемых правоотношениях. Во-первых, следует отметить необходимость соблюдения средствами массовой информации установленных законодательством ограничений, связанных с недопустимостью злоупотребления свободой массовой информации. В противном случае общественный контроль, осуществляемый посредством СМИ, будет иметь дестабилизирующий характер для правовой системы государства. В данном контексте представляется особо важным определить соотношение государственных, общественных и частных интересов, которые зачастую не совпадают. С другой стороны, необходимо, чтобы и со стороны органов публичной власти обеспечивалась информационная открытость, без которой общественный контроль теряет всякий смысл, а доступ к информации и отказы в ее предоставлении со стороны государственных органов становятся предметом судебных разбирательств.

Таким образом, поводя итог вышесказанному, следует отметить, что СМИ, являясь полноценным институтом гражданского общества, играют важную роль в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Отсутствие в федеральном законе об основах общественного контроля нормативного закрепления СМИ в качестве субъекта общественного контроля является правовым пробелом, который нуждается в устранении.

Другим спорным моментом дискуссии о субъектах общественного контроля является возможность рассмотрения политических партий в данном статусе. Исходя из анализа принципов общественного контроля, становится очевидным нивелирование роли политических партий в общественном контроле. Однако, думается, что это входит в противоречие с частями 4 и 5 статьи 3 федерального закона об основах общественного контроля, в которых говорится о праве общественных объединений на участие в осуществлении общественного контроля и организацию его отдельных форм.

Политическая партия является в соответствии с федеральным законом от 19.05.1995 №82-ФЗ «Об общественных объединениях» одной из организационно-правовых форм общественного объединения, а это значит, что вышеуказанные нормы статьи 3 федерального закона об основах общественного контроля позволяют ей на общих основаниях с другими общественными объединениями участвовать в осуществлении общественного контроля.

Вышесказанное имманентно детерминирует необходимость законодательной корректировки перечня субъектов общественного контроля посредством его расширения и устранения коллизионных норм.

3.2. Формирование и деятельность органов публичной власти как объект общественного контроля

Федеральный закон об основах общественного контроля семантически не закрепляет и не раскрывает понятие «объект общественного контроля». Кроме того, и в научной литературе нет единства в анализе содержания данной категории, в большинстве случаев речь идет о конкретных органах публичной власти³⁰⁰. В отдельных региональных и муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих отдельные аспекты осуществления общественного контроля на территории субъектов РФ и муниципальных образований, можно встретить дефиницию «объект общественного контроля», также указывающую на орган публичной власти. Например, в законе Республики Саха (Якутия) под объектами общественного контроля понимаются органы государственной власти Республики Саха (Якутия), органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль. Фактически законодатель,

³⁰⁰ См. подробнее: *Комкова, Г. Н., Бердникова, Е.В.* Содержание объекта и предмета общественного контроля в Российской Федерации: теоретико-правовые вопросы / Г. Н. Комкова, Е. В. Бердникова // *Российское право: образование, практика, наука.* – 2019. – № 4(112). – С. 11-19.

опустив формулировку «публичные полномочия», используемую в федеральном законе об основах общественного контроля, определил неограниченный круг органов и организаций, в отношении которых может осуществляться общественный контроль, включая и непубличные образования. В отдельных субъектах РФ в число объектов не входит муниципальный уровень власти, например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре объектами общественного контроля являются только «органы государственной власти автономного округа, государственные организации автономного округа, иные организации в соответствии с федеральными законами»³⁰¹. Думается, что рассматривая общественный контроль как форму конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества, являющуюся частью конституционного правоотношения с участием данных субъектов, было бы методологически неверным представлять подконтрольный субъект в качестве объекта общественного контроля. Взаимодействие всегда предполагает наличие двух или более активных субъектов, осуществляющих воздействие друг на друга. А вот объектом данного взаимодействия, как уже отмечалось выше, выступает то, по поводу чего оно осуществляется. Другими словами, если контролирующим и подконтрольным субъектами общественного контроля являются соответственно институты гражданского общества и органы публичной власти, то объектом общественного контроля будет являться деятельность последних.

Наиболее правильная трактовка объекта общественного контроля представлена в законодательстве Еврейской автономной области, под которым понимается деятельность органов и организаций, а также

³⁰¹Об Общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: Закон ХМАО - Югры от 19.11.2014 № 96-оз (ред. от 23.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 28.12.2016.

издаваемые акты и принимаемые решения³⁰². Однако остается неясным, почему региональный законодатель разделяет понятия деятельности органа и издания актов и принятия решений, что по существу является единым отношением, так как содержание деятельности органа или организации как раз и состоит в издании актов и принятии решений.

Деятельность органов публичной власти является сложным понятием, требующим доктринального наполнения его содержания. Как правило, в отношении описания функционирования органов публичной власти чаще используются категории «полномочия», «компетенция», «предметы ведения», хотя дефиниция деятельности также используется для научного или нормативного описания активной стороны существования органов публичной власти. Вместе с тем, в настоящее время нет ни одного нормативного правового акта, который бы четко раскрывал содержание и формы деятельности органов публичной власти.

В философской науке деятельность рассматривается в большей степени с точки зрения психического процесса, определяя связь человека с окружающим миром, в ходе которой происходит преобразование как окружающей среды, так и самого человека, удовлетворяются интересы и потребности, достигаются цели. Безусловно, категория деятельности затрагивает не только человека, как индивидуального субъекта общественных отношений, но и всех субъектов, включая сложные институциональные образования, которыми являются органы публичной власти. Таким образом, деятельность в общем понимании представляет собой активную сторону функционирования любого индивида или социального института, способ целенаправленного воздействия на окружающую среду

³⁰² Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Еврейской автономной области: Закон ЕАО от 25.11.2015 № 822-ОЗ (ред. от 29.03.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 09.04.2018.

для достижения определенного результата.

Деятельность органа публичной власти оказывает влияние на развитие всей системы публичного управления и непосредственным образом влияет на деятельность иных субъектов правоотношений. Основной спецификой ее содержания выступает то обстоятельство, что она имеет правовые пределы и границы, определяемые основополагающими функциями органа власти, которые он выполняет в системе публичного управления и полномочиями, которые нормативно закреплены за ним. По мнению Л.П. Лапшиной и Т.Ф. Салеева, деятельность государственных органов - это целенаправленная, регламентированная законодательством форма воздействия государственного органа на определенную сферу общественных отношений (сферу деятельности государственного органа), в результате которого происходит исполнение функций данного государственного органа³⁰³. Авторы выделяют такие виды деятельности государственных органов, как законодательная, исполнительная, судебная, правоохранительная, правообеспечительная, контрольно-надзорная и т.п. определяют содержание деятельности определенных государственных органов. Они также выводят определение формы деятельности органов власти, которая, по их мнению, представляет собой внешнее проявление деятельности государственных органов, проявляющееся в исполнении государственным органом функций государственной власти с использованием предоставленных правовых и неправовых полномочий в пределах законодательно установленной компетенции, в целях осуществления задач государственной власти, а равно обеспечения и организации такой деятельности. Однако проблема определения конкретных форм деятельности органов власти ими, к сожалению, не затрагивается. Понятно, что каждый орган публичной власти выполняет свои персональные функции и задачи, реализуя их и в тех формах,

³⁰³ Лапшина Л. П. Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке / Л. П. Лапшина, Т. Ф. Салеев // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2015. – Т. 25. – № 2. – С. 119-122. – С. 120.

которые способны обеспечить их эффективное воплощение. Вместе с тем, думается, можно вывести общую материальную структуру внешней стороны их деятельности, в частности, на основе анализа содержания норм федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³⁰⁴. В статье 13 данного нормативного правового акта раскрывается перечень информации о деятельности органов публичной власти, из которого в целом можно вычленить отдельные формы деятельности органов публичной власти, которые составляют объект общественного контроля. Синтезировав доктринальный и нормативный подходы к определению форм деятельности органов публичной власти можно вывести следующий перечень, который, безусловно, не является исчерпывающим, но демонстрирует основные внешние способы реализации их функций:

- правотворческая деятельность органов власти, выражающаяся как в непосредственном издании ими актов, так и их участие в правотворческом процессе других органов;

- закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- предоставление государственных и муниципальных услуг;

- участие в целевых и иных программах, международном сотрудничестве;

- участие в мероприятиях, проводимых иными органами публичной власти;

- участие в формировании иных органов публичной власти, общественных институций;

³⁰⁴ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2021. № 18. Ст. 3061.

- осуществление контрольных мероприятий, включая проведение проверок, оценку эффективности деятельности иных органов власти и т.д.;
- работа с обращениями граждан и организаций;
- информирование населения о своей деятельности;
- проведение заседаний и иных нормативно закрепленных форм коллегиальной деятельности.

Таким образом, можно сформулировать определение деятельности органа публичной власти как внешнее выражение реализации нормативно закрепленных полномочий органов публичной власти, содержание которой определяется целями и задачами функционирования данных органов и заключается в достижении публично-значимого результата. Следует отметить, что каждая из вышеперечисленных форм деятельности органов публичной власти должна быть доступна и открыта для осуществления общественного контроля.

Актуальной проблемой, связанной с изучением объекта общественного контроля, представляется определение перечня органов, в отношении деятельности которых может осуществляться общественный контроль. Как правило, в их число в научной литературе традиционно включаются законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления. Однако некоторые исследователи расширяют данный перечень. Так, В.В. Гриб включает в него Президента РФ³⁰⁵, систему избирательных комиссий РФ³⁰⁶, Генеральную прокуратуру РФ и Следственный комитет РФ³⁰⁷, субъекты естественных монополий и

³⁰⁵ Гриб В.В. Президент РФ - объект общественного контроля? // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 34 - 36.

³⁰⁶ Гриб В.В. Система избирательных комиссий РФ как объект общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 11. – С. 42 - 46.

³⁰⁷ Гриб В.В. Генеральная прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации как объекты общественного контроля // Юридический мир. – 2016. – № 9. – С. 38 - 44.

государственные корпорации³⁰⁸, внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, негосударственные пенсионные фонды, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования)³⁰⁹.

Особый интерес в данном контексте приобретает вопрос возможности включения деятельности Президента РФ в перечень объектов общественного контроля. С одной стороны, следует отметить, что в Российской Федерации формально отсутствуют конкретные правовые механизмы какого-либо контроля деятельности главы государства даже со стороны парламентских органов, учитывая его особый правовой статус, включающий в себя дополнительную гарантию в виде иммунитета. Отрешение Президента РФ от должности может рассматриваться не как отдельная форма парламентского контроля, а как форма его конституционно-правовой ответственности. В принципе, отдельные элементы парламентского контроля, заложенные в механизме привлечения главы государства к ответственности, когда после выдвижения обвинения против Президента РФ Государственной Думой Федерального Собрания создается специальная комиссия, которая помимо процедурных правил оценивает и фактическую обоснованность выдвинутых обвинений (ст. 177-178 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Получается, что процедуры парламентского контроля запускаются уже в процессе привлечения к ответственности, что является очевидной особенностью указанных правоотношений.

Затрагивая вопрос участия общественности в осуществлении контроля за деятельностью главы государства, то следует констатировать, что представительная природа мандата Президента РФ не предусматривает института народного отзыва, а создаваемые при нем советы, образуемые с

³⁰⁸ Гриб В.В. Субъекты естественных монополий и государственных корпораций как объекты общественного контроля // Конкурентное право. – 2016. – № 4. – С. 3 - 5.

³⁰⁹ Гриб В.В. Внебюджетные фонды как объекты общественного контроля: Пенсионный фонд РФ, негосударственные пенсионные фонды, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования // Социальное и пенсионное право. – 2016. – № 4. – С. 20 - 26.

привлечением представителей общественности, выполняют скорее консультативную функцию, нежели контрольную. Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что в целом деятельность Президента РФ практически не обеспечивается легальными механизмами общественного контроля.

Вместе с тем, В.В. Гриб все же выделяет возможные формы такого контроля, включающие, по его мнению, общественный мониторинг, предоставление информации о деятельности Президента РФ (функционирование официального сайта и пресс-службы, предоставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и т.д.), опрос граждан о деятельности Президента РФ, организация систематических встреч с населением, представителями общественности, средств массовой информации, участие представителей общественности в советах, созданных при Президенте РФ³¹⁰. Подавляющее большинство указанных форм являются сопутствующими условиями деятельности органа или должностного лица, наделенного публичными полномочиями, информация о котором должны быть открыта и общедоступна.

К указанному выше перечню можно добавить еще одну форму – это возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы в отношении проектов указов Президента РФ, которые размещаются на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³¹¹. Также на этом сайте зарегистрированные пользователи могут участвовать в обсуждении проектов Указом Президента

³¹⁰ Гриб В.В. Президент РФ - объект общественного контроля? // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 34 - 36.

³¹¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов): Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) // СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084; 2017. – № 29. – Ст. 4374.

РФ, однако данная процедура нормативно нигде не закреплена, что является очевидным пробелом правового регулирования.

Поэтому следует согласиться с мнением автора о том, что необходима дополнительная правовая регламентация общественного контроля, осуществляемого в отношении деятельности Президента РФ.

Возвращаясь к федеральному закону об основах общественного контроля, следует отметить и необоснованное исключение из объектов общественного контроля деятельности должностных лиц указанных в его определении органов и организаций, что в процессе правоприменения данного нормативного правового акта может привести к исключению ответственности проверяемых. Это обстоятельство кажется нам не вполне уместным, так как принятие решений как объект общественного контроля осуществляется не только коллегиально органом и организацией, но и имеет индивидуализированный характер, в связи с тем, что может реализовываться представителями власти – депутатами, судьями, министрами и т.д., наделенными публично-правовыми полномочиями.

Весьма дискуссионный характер представляет собой проблема расширения объекта общественного контроля, который, по сути, должен включать не только деятельность, но и процесс формирования органов публичной власти, включая два основных способа: выборы и назначение. Выборы в любом демократическом государстве представляют собой наивысшую форму прямого народовластия, обеспечивающую не только реальное участие граждан в управлении делами государства, но и оказывающую огромное влияние на качество и легитимность выборных органов публичной власти. Однако сфера избирательного процесса является одновременно и одной из наиболее проблемных частей взаимодействия государства и общества, так как весьма нередки нарушения требований законодательства в указанных правоотношениях. Искажение воли народа, принимавшего участие в выборах, не только нарушает его права, но и

подрывает основы легитимности сформированных таким образом органов публичной власти. Поэтому важнейшим аспектом предотвращения подобных правоотношений граждан и государства, служит активное задействование системы общественного контроля в избирательном процессе, который способен еще на начальной стадии выявить избирательные деликты и обеспечить прозрачное формирование легитимных властных органов.

Контроль граждан и неправительственных организаций за подготовкой и ходом формирования публичной власти, а также определением результатов этого процесса является непосредственной гарантией осуществления подлинно демократических выборов, основанных на свободе и честности процедур на всех стадиях избирательного процесса. Открытость и общественный контроль являются взаимообусловленными элементами, так как отсутствие одного из них, делает невозможной реализацию другого.

Не вызывает сомнений убеждение, что общественному контролю должна быть доступна не только сфера деятельности органов публичной власти, но и процедуры их формирования, что подтверждается в том числе правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Открытость выборов обеспечивает легитимность избранных органов, она является универсальным принципом, который содержится в международных актах и воспринят российским законодательством. Деятельность избирательных комиссий, наделенных публичными полномочиями, должна быть доступна для общественного контроля, который осуществляется преимущественно независимыми наблюдателями. Более того, в федеральном законе от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» общественному контролю посвящена отдельная Глава IV «Общественный контроль за подготовкой и проведением выборов», где в статье 18 говорится, что «кандидаты, доверенные лица кандидатов, избиратели, избирательные объединения и общественные объединения

имеют право на осуществление общественного контроля за подготовкой и проведением выборов»³¹².

Федеральный законодатель частично обошел данный вопрос посредством исключения из сферы действия федерального закона об основах общественного контроля выборных и референдумных правоотношений, что само по себе может рассматриваться как серьезный пробел правопонимания и правового регулирования общественного контроля, учитывая отсутствие закрепления данного института в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³¹³. Институт наблюдения за выборами, регламентированный в указанном акте, представляет собой не что иное, как форму общественного контроля за формированием органов публичной власти, однако нормативно не закреплен в качестве такого.

Думается, что в федеральном законе об основах общественного контроля, имеющем системообразующий характер для всего законодательства, регулирующего общественную контрольную деятельность, необходимо нормативно отразить не исключение сферы выборных правоотношений из предмета его действия, а, наоборот, указать на возможность осуществления общественного контроля за формированием органов публичной власти со ссылкой на действующее избирательное законодательство. Оптимальным решением сложившейся проблемы могло бы стать не только внесение изменения в закон о выборах, но и выделение в федеральном законе об общественном контроле отдельной главы, посвященной регламентации форм общественного контроля в сфере избирательного процесса.

³¹²Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497; 2014. – № 23. – Ст. 2931.

³¹³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2021. – № 23. – Ст. 2916.

Исходя из вышесказанного, представляется особо важным дополнить объект общественного контроля указанием на деятельность должностных лиц органов публичной власти, а также законодательно регламентировать общественный контроль за формированием указанных органов.

3.3. Цели, методы и результаты общественного контроля в структуре конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества

Причины образования системы являются узловыми в системной теории, а вовлечение компонентов в систему или выбор их из имеющегося множества происходит до и в процессе формирования цели³¹⁴. Таким образом, можно заключить, что цель общественного контроля рассматривается как важный функциональный фактор, определяющий его основные направления и результаты развития. Подтверждает данное утверждение и А.В. Протасов, который пишет: «Цель — это то, чего система должна достигнуть на основе своего функционирования. Целью может быть определенное состояние системы или иной продукт ее функционирования... Цель, требуя для своего достижения определенных функций, обуславливает через них состав и структуру системы»³¹⁵. Можно утверждать, что цель в общественном контроле определяется исходными потребностями и интересами субъектов, а также условиями внешней среды, с которой система взаимодействует постоянно. Данную точку зрения развивали также М.П. Карева и С.Ф. Кечекьян, которые утверждали: «Право в субъективном смысле немислимо без цели (тем самым, без интереса), а где имеется цель, там необходимо предполагается и воля, способная ставить цели и подбирать для них средства»³¹⁶.

³¹⁴ Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / В.Н. Чернышов, А.В. Чернышов. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 96 с. – С. 6.

³¹⁵ Протасов А.В. Указ соч. С. 28.

³¹⁶ О социалистических правоотношениях. Тезисы докладов / Карева М.П., Кечекьян С.Ф. – М., 1956. – 28 с. – С. 22.

Реализация цели способствует достижению результатов общественного контроля, которые в общем понимании представляют собой приобретение подконтрольными субъектами свойств и качеств, отвечающих ожиданиям контролирующих субъектов и внешней среды.

В свою очередь достижение определенных результатов происходит при помощи использования контролируемыми субъектами набора инструментов, адекватных поставленной цели. Средства реализации цели и достижения результатов выражаются, главным образом, в определенных методах, которые в контексте системного анализа следует понимать как сознательно и последовательно применяемые способы достижения цели³¹⁷.

Правовое закрепление целей общественного контроля носит дуальный характер. С одной стороны, можно найти их нормативное выражение в трактовке общественного контроля, определяемой ч. 1 ст. 3 федерального закона об основах общественного контроля, которая предполагает обусловленность деятельности общественных институций целями наблюдения за органами публичной власти, а также общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Однако, думается, в данном случае происходит подмена понятий цели и метода осуществления общественного контроля. Как уже отмечалось, цель формируется в соответствии с интересами и потребностями субъекта ее реализации, а потому наблюдение, проверка, анализ и оценка деятельности органов публичной власти – это не желаемое качество деятельности подконтрольных органов, а средства, применяемые в отношении них для достижения результатов, обусловленных целеполаганием в системе общественного контроля. В данной связи представляет особую важность определение содержания интереса субъектов как функциональной основы целей общественного контроля, которое позволит нам обозначить четкие границы последних.

³¹⁷ Социологический энциклопедический словарь. С. 177.

Поиск ответа на поставленный выше вопрос целесообразно осуществлять в рамках концепции «общего блага», уходящей корнями еще в разработки древнегреческих ученых. Однако особый интерес представляет именно современная интерпретация данного теоретического подхода, четко сформулированная и представленная В.С. Нерсесянцем в труде «Философия права». По мнению автора, в концепции общего блага выражена правовая модель выявления, согласования, признания и защиты различных, во многом противоречащих друг другу интересов, притязаний, воли членов человеческого сообщества. Он пишет: «Лишь согласуемые, с позиций общей правовой нормы, различные интересы разных лиц могут быть квалифицированы как благо индивидов и общее благо. Понятие «благо» (индивидуальное и общее) включает в себя, таким образом, различные интересы, притязания, воли различных субъектов (физических и юридических лиц) лишь в той мере, в какой они соответствуют общей правовой норме, отвечают единым критериям правовых запретов и дозволений, возможны и допустимы в рамках общего правопорядка. В этом смысле можно сказать, что понятие «благо» — это юридически квалифицированный интерес (притязание, воля и т. д.)»³¹⁸. Определяя содержание данной категории, академик В.С. Нерсесянц включал в нее ведущие общечеловеческие ценности, такие как принцип правовой справедливости, правовое равенство членов общества (в правоспособности и правосубъектности), единство правопорядка, правовую основу государства и законов³¹⁹.

Некоторые из вышеуказанных характеристик общего блага как квинтэссенции частных и общественных интересов нашли свое правовое закрепление в перечне целей общественного контроля, регламентированных ч. 1 ст. 5 федерального закона об основах общественного контроля. Основное место в их структуре отведено обеспечению реализации и защиты прав и

³¹⁸Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 70-71.

³¹⁹ Там же.

свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Правозащитный и правообеспечительный компонент общественного контроля выражается в деятельности подавляющего большинства его контролируемых субъектов, о чем уже говорилось выше. Еще одной целью общественного контроля является обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений объектами общественного контроля, что в целом является необходимым в условиях организации демократического государства, построенного на основе принципа народовласти.

Последняя цель общественного контроля, фигурирующая в федеральном законе, определяет общественную оценку деятельности подконтрольных органов. Причем законодатель, дублируя уже ранее закрепленное нормативное содержание, включает в постановку данной цели еще одну - защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Такой откровенно ограниченный подход к регламентации цели - очень важного структурного элемента любого вида человеческой деятельности, умаляет саму по себе концепцию общественного контроля, построенную на универсальном характере направлений, методов и форм деятельности. Думается, что содержание целей общественного контроля должно быть расширено за счет включения не менее важных, чем защита прав и учет общественного мнения, требований к правовому поведению подконтрольных субъектов, составляющих сферу общественного блага, таких как обеспечение безопасности, стабильности и правопорядка в государстве, благополучия населения и устойчивого развития общества, повышения эффективности, открытости и прозрачности государственного и муниципального управления

и т.д.

Как уже было выше сказано, целевые установки общественного контроля обеспечиваются набором нормативно закрепленных методов, направленных на достижение его результатов. В отличие от государственного контроля, методы которого основаны на убеждении, вмешательстве и принуждении, общественный контроль не обладает инструментарием императивности, не предполагает вмешательства в деятельность подконтрольных органов. Для этого используются внешние связи институтов гражданского общества, опосредованные через взаимодействие с органами публичной власти, уполномоченными осуществлять государственный и муниципальный контроль (надзор). Критически рассматривая содержание целей, было отмечено, что методы общественного контроля включают процедуры наблюдения, общественной проверки, анализа и общественной оценки формирования и деятельности органов публичной власти. Данные средства должны способствовать получению полной, объективной и достоверной информации об объекте контроля, которая подвергается аналитической обработке для вынесения итогового решения. Поэтому методы общественного контроля по своей сути и содержанию коррелируют с общенаучными методами исследования процессов и явлений.

Метод наблюдения является одним из наиболее распространенных и популярных способов изучения поведения объекта и предполагает сбор первичной информации путем непосредственной регистрации исследователем событий, явлений и процессов, происходящих в определенных условиях. Наблюдение может осуществляться как посредством включения субъекта в сферу деятельности изучаемого объекта – внутреннее наблюдение, так и осуществляться без такого включения извне – внешнее наблюдение. Под наблюдением в социологии права понимается целенаправленное восприятие конкретных социально-правовых явлений и

событий, результаты которого фиксируются в определенной форме³²⁰. Его использование служит решению следующих задач: оно может быть применено в качестве источника информации об исследуемом социальном объекте; с его помощью можно получить дополнительные сведения об изучаемом объекте; наблюдение способно служить в качестве средства проверки данных, полученных другими методами³²¹. В общественном контроле наблюдение рассматривается как средство получения информации институтами гражданского общества о деятельности органов публичной власти. Полученные данные могут подвергаться дополнительной проверке, анализироваться и оцениваться с точки зрения соответствия ожидаемым требованиям.

Проверка деятельности как метод общественного контроля осуществляется в целях сбора и анализа информации о фактах и обстоятельствах, касающихся общественно значимой деятельности органов публичной власти. Как правило, данный метод реализуется в отношении документов и материалов, то есть формализованных результатов работы подконтрольных органов. Результатом использования данного метода контроля составление итогового документа или принятие иного решения, предусматривающего дополнительные мероприятия, проводимые с целью уточнения полученных данных.

Анализ деятельности подконтрольных субъектов предполагает рассмотрение процесса функционирования публичных органов и организаций посредством условной дифференциации их предметной области на несколько частей, детализации и сосредоточения внимания на отдельных, наиболее проблемных единицах, выявления и обобщения влияния отрицательных факторов на указанную сферу. В социологии права преобладающим предметом анализа являются документы как источник

³²⁰ Дубовицкий В.Н. Социология права: предмет, методология и методы. Белорусский государственный университет. – Минск : Право и экономика, 2010. – 174 с. – С. 75-76.

³²¹ Там же.

информации, необходимой для изучения объекта в целом. Как справедливо отмечает В.Н. Дубовицкий: «Анализ документов позволяет исследователю увидеть в отраженном виде многие стороны социальной действительности, поскольку документы обычно содержат богатую и емкую информацию об этой действительности»³²². Результатом анализа является сформированное умозаключение, которое способствует принятию решения, которое в свою очередь может служить отправной точкой нового цикла процессов³²³.

Методологическая природа оценки характеризует ее как окончательный процесс обработки собранной информации о деятельности подконтрольных субъектов на основе сопоставления сформированных оценочных требований и реальных фактов деятельности органов публичной власти. Иначе говоря, общественная оценка – это один из способов выражения общественного мнения, отношения контролирующих субъектов к тем или иным действиям подконтрольных органов. Предмет и критерии оценки могут быть абсолютно различными, как и сама оценка, которая может выражаться как в положительном, так и отрицательном аспектах.

Перечисленные методы должны применяться на основе принципов достоверности, объективности и непредвзятости, исключая злоупотребление правом контролирующими субъектами, в противном случае его результаты будут недостоверными.

Переходя к рассмотрению содержания результатов общественного контроля, следует отметить, что они предусматривают две формы своего выражения: документарную и организационно-институциональную.

Первая форма представлена в виде итоговых документов, принимаемых контролирующими субъектами по результатам своей деятельности, который направляют на рассмотрение в органы публичной власти, в СМИ, а также обнародуют, в том числе, с использованием сети «Интернет». В соответствии с ч.2 ст. 26 федерального закона об основах

³²² Дубовицкий В.Н. Указ. соч. С. 66.

³²³ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 69.

общественного контроля в итоговом документе должны отражаться все основные сведения, связанные с его осуществлением, включая место, время, задачи, субъекты, формы общественного контроля, рекомендации и выводы и т.д. с приложением необходимых дополнительных документов. В федеральном законе определяется две формы обработки поступившей в органы публичной власти информации: рассмотрение и учет предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах общественного контроля, причем последняя осуществляется только в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами. По результатам рассмотрения органы публичной власти могут принимать меры по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В законах субъектов РФ также закрепляется порядок рассмотрения и учета рекомендаций, однако существует несколько вариантов его правовой регламентации.

Первый способ правового регулирования указанных отношений предусматривает только рассмотрение итоговых документов, исключая возможность учета выводов и рекомендаций. Такой порядок определяется в законах Республики Крым, Челябинской области, Тюменской области, Ханты-Мансийском автономном округе и др.

Второй способ правового регулирования включает и рассмотрение итоговых документов, и учет рекомендаций и предложений, в том числе при оценке эффективности деятельности органов и организаций. Следует отметить, что региональные законодатели демонстрируют дифференцированные подходы к определению порядка учета подконтрольными органами предложений и рекомендаций. Например, в ст. 7 Закона ЯНАО от 21.12.2015 № 139-ЗАО «Об общественном контроле в

Ямало-Ненецком автономном округе» предусматривается, что предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля, подлежат обязательному учету органами и организациями, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, при осуществлении их деятельности в случаях, если указанные итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, содержат:

- 1) указания на нарушение органом или организацией прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных организаций и иных некоммерческих организаций;
- 2) указания на факты коррупции в органе или организации;
- 3) предложения по обеспечению открытости деятельности органов или организаций;
- 4) предложения по повышению качества оказываемых органом или организацией государственных услуг³²⁴.

Исключение составляют случаи, когда предложения и рекомендации противоречат Конституции Российской Федерации и иным нормативным правовым актам, а также, если их реализация не относится к компетенции органов и организаций, в отношении которых осуществлялся общественный контроль - в данной ситуации учет не осуществляется.

Альтернативный подход продемонстрирован в законодательстве Оренбургской, Орловской и Пензенской областей, когда учет предложений и рекомендаций зависит от регулярности и количества направляемых итоговых документов подконтрольным органам. Например, в Законе Пензенской области используется следующая формулировка: «...в случае, если в течение одного календарного года два или более субъекта общественного контроля направят в один из вышеназванных органов или в одну из вышеназванных

³²⁴Об общественном контроле в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон ЯНАО от 21.12.2015 № 139-ЗАО (ред. от 24.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 26.12.2018.

организаций итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля в Пензенской области, по одному предмету общественного контроля»³²⁵.

Интересен подход Еврейской автономной области, законодательство которой закрепляет следующее: «В случае, если орган или организация (или созданная ими рабочая группа) при рассмотрении итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля, сочтут обоснованными изложенные в нем предложения, рекомендации и выводы, органы и организации учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, и принимают меры по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций»³²⁶. В данном случае имеются серьезные претензии к антикоррупционной составляющей рассмотренного акта и, в частности, приведенной нормы, предусматривающей широту дискреционных полномочий органов и организаций, рассматривающих поступившие документы. Представляется абсолютно необоснованным ставить возможность учета предложений в зависимость от усмотрения подконтрольных органов, так как истинный смысл общественно контроля кардинальным образом искажается.

Акцентируя внимание на процессуальных аспектах результатов общественного контроля, следует указать, что они могут быть представлены в следующих формах: обращения граждан, общественная инициатива, обжалование действий органов, организаций и должностных лиц. Кроме того результаты реализации одних форм общественного контроля нередко

³²⁵ О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области: Закон Пензенской обл. от 04.03.2015 № 2679-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. – 10.03.2015. – № 12. – С. 3.

³²⁶ Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Еврейской автономной области: Закон ЕАО от 25.11.2015 № 822-ОЗ (ред. от 29.03.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 09.04.2018.

являются основанием для осуществления других форм, предусмотренных законодательством РФ.

Анализируя содержание общественного контроля в финансовых правоотношениях, исследователи М.А. Лапина и А.В. Лапин пишут: «Право на обращения является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом гражданина. Любой гражданин Российской Федерации может обратиться в любой орган публичной власти, к любому должностному лицу, по любому значимому для него поводу».³²⁷

В Большом юридическом словаре относительно содержания института обращений граждан отмечается, что «...организация своевременного и правильного рассмотрения обращений граждан позволяет осуществлять общественный контроль за исполнительной властью»³²⁸. Думается, данная трактовка представляется не совсем справедливой, так как обращение в органы публичной власти и к должностным лицам является внешним выражением оценки и наблюдения за подконтрольными органами и лицами, другими словами, обращения граждан логичнее рассматривать в качестве результата общественного контроля, нежели чем его форму.

Институт обращений граждан активно используется и как форма взаимодействия между населением и органами власти, и как способ восстановления и защиты нарушенных прав и свобод. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях) закрепляет право граждан, их коллективов и объединений, а также юридических лиц обращаться лично либо в письменной или электронной форме в государственные органы, органы местного самоуправления, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на

³²⁷Лапина М.А., Лапин А.В. Указ. соч. С. 6.

³²⁸ Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. – М.: Издательство «Проспект», 2009. – С. 326.

которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

По мнению С.А. Авакьяна, из трех форм обращений граждан – заявлений, предложений и жалоб, предусмотренных федеральным законом, с точки зрения выражения общественного голоса наиболее важными являются предложения. Автор отмечает: «Они могут исходить от конкретных лиц, но нередко становятся и содержанием коллективных обращений, которые как раз и называют петициями. Роль петиций подчеркивается тем, что они всегда имеют публичное значение, посвящены вопросам, волнующим немалый круг лиц, и в этом плане неизбежно выражают общественное мнение»³²⁹. Предложения, содержащиеся в итоговых документах, как результат общественного контроля, играют очень важную роль не только в выражении общественного мнения, но и позволяют корректировать деятельность органов публичной власти в соответствии с интересами, требованиями и ожиданиями гражданского общества. Их учет в процессе принятия управленческих решений весьма важен для обеспечения подлинного народовластия в осуществлении публичной власти.

Представляется очевидным, что современное правовое регулирование реализации права на обращение уже не отражает реального состояния общественных отношений, связанных с взаимодействием государства и его населения. Оценка уровня развития форм и способов участия граждан в управлении делами государства, включая активное функционирование системы общественного контроля, наводит на мысль о необходимости расширения существующего перечня видов обращений.

В процессе осуществления общественного контроля важное место во взаимодействии институтов гражданского общества и органов публичной власти занимает запрос, представляемый как особый вид обращений граждан

³²⁹ Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 12 – 21 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.12.2015).

и объединений, реализуемый с целью получения дополнительной информации от подконтрольных органов. Юридически такая форма взаимоотношений не вписывается ни в один из закрепленных в Законе об обращениях видов, его нельзя отнести ни к жалобе, ни к предложениям, ни к заявлениям. В ряде случаев, особенно, когда речь идет о нарушении прав и свобод человека и гражданина и необходимо их незамедлительное восстановление, при осуществлении общественного контроля важную роль играет оперативность его проведения, а потому получение дополнительной информации субъектами может затягивать процесс составления объективной оценки о происходящих событиях. Поэтому, получение ответа на запрос информации от публичных органов и организаций должно осуществляться в сокращенные сроки, например не более 15 дней, и не подпадать под действие общих правил рассмотрения письменных обращений, предусмотренных статьей 12 Закона об обращениях.

Активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в систему публичного управления обусловило и развитие электронных обращений граждан, которые представляют собой дополнительный способ взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и граждан, способствующий представительству интересов последних и их учету в процессе принятия управленческих решений. На официальных сайтах органов публичной власти создаются общественные электронные приемные, посредством которых осуществляется сбор информации, дальнейшая обработка и систематизация электронных обращений граждан структурными подразделениями (управлениями, отделами) этих органов, ответственными за работу с обращениями населения.

Думается, что данный способ подачи обращений нуждается в дополнительной популяризации и правовой регламентации, так как Закон об обращениях граждан фактически не разъясняет специфический порядок

рассмотрения электронных обращений граждан, что является определенным правовым пробелом в условиях бурно развивающихся информационных технологий и усложнения общественных отношений.

Наряду с обращениями граждан А.И. Лапшина выделяет достаточно интересную форму общественного контроля – открытое письмо, которое, с одной стороны, имеет ряд общих черт с обращением, ведь письмо всегда кому-то адресовано, то есть присутствует объект обращения, имеется оценка (в большинстве случаев негативная) деятельности власти или должностных лиц. С другой стороны, специфический способ его обнародования для широкого круга пользователей сети Интернет, отсутствие организационно-правовых процедур его обработки и регистрации, позволяет сделать вывод, что открытое письмо выступает самостоятельным активно формирующимся способом выражения мнения граждан с помощью информационно-коммуникационных технологий или средств массовой информации. Нередко открытые письма используются для придания большего общественного резонанса направленным в органы власти обращениям, что зачастую является предметом судебных разбирательств о диффамации.

Практика открытых писем существовала еще в СССР, когда, главным образом, представители науки и культуры направляли письменные обращения с критикой и предложениями руководителям государства и дополнительно распространяли через самиздат. Современная трактовка указанной категории может быть выведена только на основе анализа юридической доктрины, так как его нормативное закрепление в настоящее время отсутствует. Единственное употребление данного понятия можно найти в Положении об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций, утвержденном Указом Президента РФ от 17.02.2010 № 201, в котором говорится, что Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций осуществляет, в том числе, мониторинг во взаимодействии с

другими самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации опубликованных в средствах массовой информации и размещенных в сети Интернет материалов о работе с обращениями и запросами, рассмотрение открытых писем, адресованных Президенту Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации³³⁰.

Другими словами, открытое письмо представляет собой дополнительный источник информации для органов публичной власти, который может способствовать как внутренней оценке эффективности деятельности данного органа, так и внешнему реагированию по фактам, изложенным в письме. Так, согласно Приказу Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» основанием для проверки исполнения законов является информация, поступившая в органы прокуратуры в форме обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.³³¹

По итогам анализа роли института обращений граждан и их объединений в системе общественного контроля следует резюмировать, что его реализация должна обеспечиваться полноценной обратной связью со стороны адресатов. Органы власти должны в максимальной степени учитывать поступающую информацию, особенно в том случае, если она связана с данными о грубых или массовых нарушениях прав и свобод граждан, а также систематических нарушениях действующего законодательства.

³³⁰Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций»): Указ Президента РФ от 17.02.2010 № 201 (ред. от 25.07.2014) // СЗ РФ. – 2010. – № 8. – Ст. 838; 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4286.

³³¹Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 31.08.2021) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2021).

Результаты общественного контроля могут быть реализованы посредством общественной инициативы, способствующей агрегированию и публичному выражению итогов контрольной деятельности и представляющей собой особую прямую форму волеизъявления граждан и их объединений. Она осуществляется главным образом через синтезирование общественных потребностей и интересов, на основе которых происходит формулирование предложений и их внедрение в процесс принятия политических решений.

Можно выделить несколько форм реализации общественных инициатив:

- инициативы, содержащиеся в предложениях граждан и объединений в рамках реализации их права на обращение;
- инициирование проведения референдума на федеральном, региональном и местном уровнях;
- народная правотворческая инициатива на уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления;
- институт отзыва должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- общественная инициатива, осуществляемая на основе Указа Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»³³².

Обжалование действий публичных органов и организаций в случае нарушения законных интересов, прав и свобод личности как форма результатов общественного контроля представляется очень важной как с точки зрения праввосстановительной функции, так и с точки зрения самого

³³² О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»): Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 17.09.2020) // СЗ РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1019; 2020. – № 38. – Ст. 5853.

содержания контроля, которое заключается не только в наблюдении за процессами, происходящими в обществе, но и в поддержании устойчивости социальных систем посредством устранения деликтов, возникающих в различных правоотношениях. Конечно, граждане и их ассоциации лишены властных полномочий, позволяющих им непосредственно самим исправлять ошибки и нарушения в системе публичного управления, однако принцип народовластия, провозглашаемый Конституцией РФ, предопределил наличие механизма реализации гражданского суверенитета в виде определенных юридических гарантий прав и свобод личности при взаимодействии государства и населения, что в опосредованной форме позволяет им влиять на принятие политических решений и в случае необходимости восстанавливать нарушенный баланс интересов.

Конституционная регламентация возможности обжалования решений и действий органов публичной власти основана в первую очередь на содержании статей 33 и 46 Конституции РФ. Статья 33 предусматривает право граждан РФ обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Как совершенно справедливо отмечает С.А. Пяткина, данная норма, с одной стороны, обеспечивает активное влияние гражданина на деятельность данных органов, а с другой стороны, представляет собой один из способов защиты личностью своих прав посредством жалоб, заявлений, ходатайств и предложений. Причем на практике реализация этого права, например, при обращении в Конституционный Суд РФ, способствовала утверждению и развитию иных основных прав и свобод (избирательные права, право частной собственности и др.)³³³.

Право судебного обжалования решений и действий (либо бездействий) органов публичной власти, их должностных лиц предусматривается ч. 2 ст.

³³³ Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Издательство БЕК, 1996. – С. 144-145.

46 Конституции РФ, наряду с этим в части 3 данной статьи также говорится о возможности обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, в случае если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства такой защиты.

Кодекс об административном судопроизводстве закрепил не только судебную форму обжалования решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, но и административный порядок посредством обращения в вышестоящие органы и организации, к вышестоящим должностным лицам, а также право использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

Резюмируя вышесказанное, следует еще раз отметить важность и актуальность реализации судебной и административной форм обжалования решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц, которые непосредственным образом связаны с осуществлением и защитой конституционных прав и свобод личности. Результаты общественного контроля способствует наступлению правовых последствий как в виде восстановления нарушенного права, так и в применении мер юридической ответственности, что обеспечивает реальную действенность и эффективность такого контроля.

Итогом изучения, вопросов, раскрываемых в данной главе, стали следующие выводы:

- 1) Основной проблемой правового статуса институтов гражданского общества, законодательно закрепленных в качестве субъектов общественного контроля, выступает порядок их формирования, предполагающий участие в данном процессе не только самого гражданского общества, но и органов публичной власти. Данное обстоятельство прямым образом сказывается на независимости их деятельности и влияет на эффективность реализации ими контрольной функции в отношении публичной власти.

2) Проблема определения объекта общественного контроля детерминирована различными методологическими подходами, как в юридической доктрине, так и в нормативном регулировании, которые рассматривают общественный контроль с точки зрения института публичного управления, в котором юридические связи возникают между субъектами – институтами гражданского общества и объектами – органами публичной власти. С точки зрения системного подхода, более точно раскрывающего содержание общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия, является верным определять его объект как формирование и деятельность органов публичной власти, а также деятельность их должностных лиц.

3) Изучение соотношения правового статуса субъектов, создаваемых в соответствии с федеральным законом об основах общественного контроля, и иных экспертно-консультационных советов, действующих при органах публичной власти, показал совпадение целей, задач и форм работы указанных органов. Вывод о том, что наряду с общественными советами важную роль в реализации общественной контрольной функции играют иные экспертно-консультативные структуры общественного характера, создаваемые при органах публичной власти, позволяет указать на необходимость унификации данных категорий, нормативно закрепив в федеральном законе об основах общественного контроля в качестве контролирующих субъектов наряду с общественными советами иные совещательные и экспертно-консультационные органы, создаваемые при органах публичной власти.

4) Цель общественного контроля рассматривается как важный функциональный фактор, определяющий его основные направления и результаты развития и, в свою очередь, определяемый исходными потребностями и интересами контролируемых субъектов.

Результаты общественного контроля характеризуются приобретением подконтрольными субъектами свойств и качеств, отвечающих ожиданиям его контролирующих субъектов.

Методы общественного контроля представляют собой совокупность сознательно и последовательно применяемых контролируемыми субъектами средств реализации цели и достижения результатов общественного контроля.

5) В процессе изучения целей, методов и результатов общественного контроля выяснилось наличие в федеральном закона об основах общественного контроля целей общественного контроля двух типов: целей, определяемых в соответствии с интересами и потребностями контролирующего субъекта, подпадающих под содержание категории «общее благо», а также целей, обусловленных формулировкой методологических средств, применяемых в отношении подконтрольных субъектов для достижения результатов общественного контроля.

б) Результаты общественного контроля предусматривают две формы своего выражения:

- документарную, когда результатом общественного контроля становится принятие контролирующим субъектом итогового документа, который направляется на рассмотрение в органы публичной власти, в средства массовой информации, а также обнародуется, в том числе, с использованием сети «Интернет»;
- организационно-институциональную, когда результатом проведенных мероприятий по осуществлению общественного контроля становятся индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти, общественная инициатива, обжалование действий органов власти и их должностных лиц.

ГЛАВА 4. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Формы общественного контроля за формированием и деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации

Общественный контроль в сфере формирования и деятельности парламента в современных условиях является необходимым элементом обеспечения как легитимности принимаемых им законов и иных нормативных правовых актов, так и, безусловно, важного свойства официального документа как его качество и соответствие общественным интересам. Законодательный процесс, и на федеральном, и на региональном уровнях публичной власти, на сегодняшний день достиг такой степени интенсивности, что в огромном массиве принимаемых законов не всегда удается разглядеть пробелы и ошибки юридико-технического характера, которые напрямую влияют на их дальнейшую правореализацию. С другой стороны, следует признать, что не все решения, обсуждаемые данным органом, воспринимаются обществом положительно. Определенная закрытость законодательной деятельности, особенно при принятии, так называемых, «непопулярных» законов лишает общество адекватной оценки и обратной связи с властью, что негативным образом может сказываться на стабильности социальной сферы и конституционного строя в целом. Кроме того, важным моментом общественного контроля выступает и порядок формирования законодательных органов. Персональный состав федерального и региональных парламентов все чаще становится предметом общественной критики.

Все вышеприведенные факты явно свидетельствуют о том, что деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти выступает одним из центральных объектов общественного контроля.

В первую очередь, необходимо затронуть вопросы открытости формирования парламентов, которая определяет легитимность и качество состава данного органа. В процессе прямых выборов формируются Государственная Дума Федерального Собрания и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ. Соответственно в отношении процедур создания данных органов могут быть задействованы механизмы общественного контроля, которые реализуются в сфере выборов.

Следует отметить, что даже при тщательном анализе российского избирательного законодательства мы вряд ли встретим определение или даже упоминание об общественном контроле за выборами. В нем присутствуют требования информационной открытости, доступа к информации, регулирования деятельности СМИ в избирательном процессе, однако четкого текстуального определения общественного контроля и его форм реализации за ходом избирательного процесса не имеется.

Единственное исключение можно найти в федеральном законе от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»³³⁴, а точнее, в его приложении - Временном положении о проведении местных выборов в субъектах РФ, не обеспечивших реализацию избирательных прав граждан РФ, в котором присутствует отдельная глава, посвященная общественному контролю. Так как данный нормативный акт предполагает определенные особенности

³³⁴ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497; 2014. – № 23. – Ст. 2931.

своего действия во времени в связи с наступлением определенных событий, то его положения в настоящее время фактически не применимы.

Несмотря на серьезные правовые лакуны, связанные с недостатком четкого нормативного обеспечения общественного контроля в сфере выборов, следует все же отметить, что он реализуется в указанной области, главным образом, посредством функционирования института наблюдателей, хотя и отсутствует законодательно закреплённая связь с формами общественного контроля. Данную точку зрения разделяют и представители политической элиты, и гражданского общества, и ученые, которые сходятся в одном, что институт наблюдения – это и есть особая институциональная форма общественного контроля, реализуемая в избирательном процессе. Так, профессор С.В. Нарутто, отмечает, что «посредством наблюдения за избирательным процессом осуществляется общественный контроль за деятельностью органов публичной власти, направленный на соблюдение законодательства всеми участниками избирательных отношений, защиту интересов кандидатов и политических партий, на недопущение искажения волеизъявления избирателей»³³⁵.

Порядок назначения наблюдателей в Российской Федерации, предполагающий участие в данном процессе только политических партий и зарегистрированных кандидатов, которые, как показала практика, в принципе редко оказывались независимыми, а представляли все те же политические партии, неоднократно подвергался критике со стороны международных организаций, в частности, ОБСЕ и его структурного института БДИПЧ, которые по итогам прошедших в 2016 году выборов в Государственную Думу Федерального Собрания в своем итоговом отчете указали, что в соответствии с международными стандартами и обязательствами, российское законодательство должно гарантировать непартийным гражданским

³³⁵ Нарутто С.В. Наблюдатель на выборах: правовое положение, порядок участия // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.09.2021).

наблюдателям возможность независимо контролировать избирательный процесс³³⁶.

Нужно сказать, что пожелания международных коллег были услышаны, и 5 декабря 2017 года в федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» были внесены поправки, расширяющие перечень структур, имеющих право назначать своих наблюдателей в избирательные комиссии. На выборах Президента РФ - 2018 своих наблюдателей впервые направляли Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов РФ. Также аналогичные изменения были внесены в 2018 году в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Более того, практика назначения наблюдателей субъектами общественного контроля была реализована при проведении общероссийского голосования по поправкам к Конституции РФ в 2020 году. Особую роль в организации и проведении независимого наблюдения в ходе общероссийского голосования по конституционным изменениям сыграла Общественная палата РФ, которая создала солидную нормативно-методическую основу для работы наблюдателей: были утверждены Положение о порядке приема предложений о кандидатурах для назначения наблюдателями, назначения наблюдателей за проведением общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, подсчетом голосов участников голосования и установлением его итогов, «Золотой стандарт» по общественному наблюдению при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в день голосования, «Золотой стандарт» по общественному наблюдению при

³³⁶ Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ. Варшава. 23 декабря 2016 года // Официальный сайт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе - URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/294246?download=true>. (дата обращения: 04.12.2017).

проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в день голосования, Кодекс этики наблюдателя за проведением общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, подсчетом голосов участников голосования и установлением его итогов³³⁷.

В соответствии с федеральным законодательством о выборах, наблюдателем может стать только гражданин РФ, назначенный в избирательную комиссию общественным объединением, субъектом общественного контроля, зарегистрированным кандидатом либо его доверенным лицом, в целях осуществления наблюдения за проведением выборов³³⁸. Вместе с тем, в настоящее время на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания нормативно предусматривается включение в число общественных объединений, обладающих правом делегирования наблюдателей, только политических партий³³⁹, а все остальные их организационно-правовые формы лишаются данной возможности, что является не совсем правильным, с точки зрения обеспечения принципов гласности избирательного процесса и равенства его участников. Данная проблема особенно актуализируется, например, в условиях реализации своих избирательных прав инвалидами и лицами с ограниченными возможностями здоровья. На сегодняшний день в Российской Федерации создано и функционирует большое количество общественных организаций, основной целью деятельности которых является организационно-правовая защита прав инвалидов и лиц с ограниченными

³³⁷ URL: <https://www.oprf.ru/about/structure/workgroups/workgroups2017/1381> (дата обращения: 05.05.2020).

³³⁸ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2021. – № 23. – Ст. 3916.

³³⁹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 04.06.2021) // СЗ РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740; 2021. – № 23. – Ст. 3916.

возможностями здоровья, включая и избирательные права данной категории граждан. Международной правозащитной практикой выработано значительное число правовых документов, направленных на создание дополнительных гарантий инклюзивности избирательного процесса, многие из которых имплементированы в российскую правовую систему. Данное обстоятельство актуализирует потребность в расширении форм общественного контроля за соблюдением требований действующего законодательства в сфере обеспечения гарантий избирательных прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями. Так, например, в федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» необходимо предусмотреть, что представители общественных объединений, созданных и действующих в целях защиты прав и законных интересов инвалидов, обеспечения им равных с другими гражданами возможностей, могут участвовать в качестве наблюдателей на избирательных участках либо вне помещений для голосования. Кроме того, следует активно привлекать представителей правозащитных общественных структур в рабочие группы при избирательных комиссиях разного уровня, а также обеспечивать их доступ на места для голосования в целях оценки соблюдения требований действующего законодательства и иных правовых актов, направленных на создание комфортных условий реализации избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями³⁴⁰.

Наблюдатели обладают достаточно широким перечнем прав, чтобы эффективно и независимо осуществлять контроль за деятельностью участковой комиссии в период проведения выборов. Они имеют право знакомиться со списками избирателей, наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям, присутствовать при голосовании избирателей вне помещения

³⁴⁰ См., подробнее: Бердникова, Е. В., Титовская, А.В. Конституционно-правовые гарантии реализации избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями / Е. В. Бердникова, А. В. Титовская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 3(98). – С. 197-201.

для голосования, наблюдать за подсчетом числа граждан, знакомиться с протоколами об итогах голосования, о результатах выборов, обжаловать действия (бездействие) комиссии в административном и судебном порядке и т.д.

Деятельность наблюдателей на выборах обеспечивается правовой охраной в виде нормативного содержания статьи 5.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая устанавливает виды административной ответственности для граждан и должностных лиц за нарушение прав наблюдателя на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и предусмотренных законодательством копий избирательных документов, а также за предоставление недостоверной информации.

Общественный контроль за избирательным процессом осуществляется не только в форме наблюдения, но и в форме общественного мониторинга.

Важную роль в его реализации играют неправительственные органы и организации, в число которых входят Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, многочисленные общественные организации, осуществляющие свою деятельность в сфере защиты избирательных прав граждан (Гражданский контроль, общественное движение «Корпус «За чистые выборы» и другие). Практические результаты работы данных органов и организаций можно увидеть на примере деятельности Мониторинговой рабочей группы Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на выборах в 2017 году, которая позволила выявить нарушения, связанные с недостаточным информированием избирателей о предстоящих выборах, их подкупом, организованным подвозом, а также попытки вброса избирательных бюллетеней и ограничение прав наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, представителей СМИ.

В настоящее время ведущее место по контролю за соблюдением избирательных прав граждан принадлежит общественным палатам, которые не только участвуют в подготовке и делегировании наблюдателей на выборах, но и организуют работу «горячих линий» по работе с обращениями граждан на нарушение их избирательных прав.

Основными формами общественного контроля в сфере деятельности законодательного (представительного) органа являются общественная экспертиза, общественное обсуждение и общественные (публичные) слушания.

Экспертная деятельность является одной из основных форм общественного контроля в сфере функционирования органов государственной власти, позволяющей провести глубокий и всесторонний анализ разрабатываемых и принимаемых политических решений и в итоге сформулировать комплексную оценку исследуемых документов или процессов³⁴¹. Важное значение приобретает общественная экспертиза проектов законодательных актов, которую можно рассматривать и как форму общественного контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти, и как способ обеспечения качества принимаемых законов, от которого в свою очередь зависит полноценная реализация и защита прав и свобод человека и гражданина. Как справедливо отмечает профессор Н.А. Власенко: «...федеральный законотворческий процесс превратился в некое «латание дыр и прорех»: принимаются сотни поправок, дополнений и изменений. Разработка самостоятельных законопроектов концептуального характера стала редкостью. Законы, не проработав сколько-нибудь долго, подвергаются критике и реформированию»³⁴². Не в пользу качества российских законов

³⁴¹ См. подробнее: Бердникова, Е. В., Соловых, С.Н. Политико-правовой механизм осуществления общественной экспертизы решений органов государственной власти Российской Федерации / Е. В. Бердникова, С. Н. Соловых // Правовая культура. – 2012. – № 1(12). – С. 119-125.

³⁴² Власенко Н.А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 43 - 54. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).

говорит и многочисленная судебная практика, в частности Конституционного Суда РФ, ежегодно рассматривающего тысячи обращений граждан о несоответствии законодательных актов Конституции РФ и нарушении прав и законных интересов в процессе применения норм данных законов. Согласно данным официальной статистики, содержащейся на сайте высшего органа конституционной юстиции, только за 2019 год в Конституционный суд РФ поступило почти 15 тысяч обращений граждан и их объединений³⁴³, что позволяет сделать вывод о серьезных проблемах в сфере законотворчества. По мнению профессора Г.А. Гаджиева, судебная практика выступает критерием качества закона. Он пишет: «Если из-за неясности, неопределенности, противоречивости нормы закона возникают многочисленные судебные споры, доходящие до высших судов, то само количество споров может быть индикатором качества закона»³⁴⁴. Таким образом, представляется, в целях преодоления негативных последствий в виде нарушений прав и свобод человека и гражданина нормами закона, коллизий и пробелов правовых норм, вызванных низким качеством принимаемых законодательных актов, следует в первую очередь усилить экспертную составляющую законотворческого процесса. Причем экспертная оценка принимаемых актов должна отвечать принципам открытости, независимости и профессионализма деятельности ее субъектов.

Экспертиза нормативных правовых актов в большей мере способна реализовать свой качественный потенциал именно до вступления их в законную силу, так как предварительный общественный контроль имеет намного высокую обеспечительную степень правовой охраны, нежели чем последующий, ведь превентивное действие общественной экспертизы направлено на выявление и предупреждение принятия нелегитимных

³⁴³ Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx> (дата обращения: 18.05.2020)

³⁴⁴ *Гаджиев Г.А.* Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 4. – С. 16.

решений, нарушающих права и свободы граждан. Это способствует повышению эффективности учета и защиты интересов гражданского общества, так как всегда легче предотвратить наступление негативных последствий, чем устранять их на протяжении долгого времени.

Касаясь вопроса правового регулирования данного института, следует отметить, что в настоящее время его применение открывает ряд проблем, вызванных, в первую очередь, отсутствием системности российской правовой базы в сфере регламентации общественной экспертизы.

Возможность использования общественной экспертизы в законотворческом процессе только в самом поверхностном виде отражается в Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Например, в части 1 статьи 108 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания устанавливается, что по решению профильного комитета законопроект и материалы к нему могут быть направлены в том числе в Общественную палату РФ для подготовки отзывов, предложений и замечаний. Также в ч.1 ст. 112 говорится о том, что по решению ответственного комитета законопроект может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.³⁴⁵

Анализ участников общественной экспертизы законов и законопроектов приводит к выводу, о том, что к ее основным субъектам следует отнести: 1) Общественную палату РФ и общественные палаты субъектов РФ; 2) экспертные и консультативные советы, создаваемые в структуре законодательных (представительных) органов государственной власти; 3) общественные объединения и негосударственные некоммерческие организации и граждан.

³⁴⁵ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: // Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 12.10.2021) // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801; 2021. – № 42. – Ст. 7068.

Думается, что важнейшим законодательным актом в сфере регулирования общественной экспертизы является Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», в котором основной задачей деятельности Общественной палаты РФ провозглашается проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, что говорит о высокой роли данного органа в законотворческом процессе.

Практика проведения экспертизы законопроектов, внесенных в Государственную Думу, получила неофициальное название «нулевое чтение», предполагающее всестороннее экспертное рассмотрение проектов нормативных актов на ранней стадии их разработки. Следует отметить, что Общественная палата в процессе своей деятельности использует различные методы проведения экспертизы, включая, например, оценку регулирующего воздействия законопроектов, инициированных Государственной Думой РФ и другими субъектами права. Данный подход позволяет определить возможные отрицательные последствия принятия акта, в части введения избыточных ограничений и запретов для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов юридических и физических лиц³⁴⁶.

Как отмечается в Докладе Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2019 год, за отчетный период Общественная палата РФ осуществила экспертизу 21 проекта нормативных правовых актов, из них 14 документов - в формате «нулевого чтения», то есть до первого чтения в Государственной Думе³⁴⁷.

Действующие на уровне всех 85 субъектов Российской Федерации общественные палаты также в своей основе предполагают осуществление

³⁴⁶ Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации - URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2142/newsitem/28592> (дата обращения: 02.06.2015).

³⁴⁷ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2019 год. — М., Общественная палата Российской Федерации, 2019. — 150 с. — С. 35.

общественного контроля и общественной экспертизы федерального и регионального законодательства. Механизм проведения региональной общественной экспертизы законопроектов практически идентичен, сложившемуся на федеральном уровне. Например, в соответствии с Законом Саратовской области от 22.02.2017 № 18-ЗСО «Об Общественной палате Саратовской области»³⁴⁸, данный орган вправе по решению совета Общественной палаты либо в связи с обращением областной Думы проводить экспертизу проектов законов (за исключением проекта закона об областном бюджете), проектов федеральных законов. Для проведения экспертизы общественная палата создает рабочую группу, которая вправе: 1) привлекать экспертов; 2) рекомендовать общественной палате направить в областную Думу запрос о предоставлении документов и материалов, необходимых для проведения экспертизы; 3) предложить общественной палате направить членов общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий областной Думы при рассмотрении проектов законов области, являющихся предметом экспертизы.

Заключения общественных палат субъектов РФ по результатам экспертизы проектов законов субъекта РФ подлежат обязательному рассмотрению региональным парламентом, но вместе с тем носят рекомендательный характер.

Следует отметить, что насущным организационно-правовым вопросом общественной экспертизы, осуществляемой общественными палатами всех уровней, является отсутствие обратной связи в виде мотивированного ответа парламентариев с объяснением причин, почему отрицательное заключение на законопроект оказалось не учтено. Думается, что данную проблему можно решить с помощью юридических средств, закрепив за законодательными (представительными) органами государственной власти обязанность

³⁴⁸ Об Общественной палате Саратовской области: Закон Саратовской области от 22.02.2017 № 18-ЗСО (ред. от 02.12.2020) // Собрание законодательства Саратовской области. – 2017. – № 4.

предоставлять информацию о причинах отказа в учете рекомендаций общественной палаты.

Использование института публичных слушаний в деятельности законодательных органов государственной власти ограничивается уровнем субъектов Российской Федерации и в некоторых случаях носит обязательный характер. Так, проведение публичных слушаний предусматривается, во-первых, федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания³⁴⁹. В субъектах РФ, как правило, принимаются законы или постановления об организации публичных слушаний по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

Проведение публичных слушаний на уровне органов государственной власти субъектов РФ предусматривается рядом основных законов субъектов РФ. Согласно ч.2 ст.9 Устава Нижегородской области органы государственной власти выносят наиболее важные вопросы жизни области на обсуждение населения. По проектам законов области, представляющим общественный интерес, имеющим особую социальную значимость, могут проводиться публичные слушания, в которых вправе принимать участие граждане, представители общественных объединений, СМИ, ученые, специалисты³⁵⁰.

Детальное регулирование организации и проведения публичных слушаний в законодательных (представительных) органах государственной

³⁴⁹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 11.06.2021 г.) // СЗ РФ. – 1999. – №42. – Ст.5005; 2021. – №24 (ч.1). – Ст.4188.

³⁵⁰ Устав Нижегородской области от 30.12.2005 г. №219-3 (в ред. от 10.09.2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. 13.09.2021.

власти субъектов РФ осуществляется немногочисленными специальными законами или постановлениями парламентов субъектов РФ, большая часть которых принята во исполнение федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и затрагивает региональный бюджетный процесс. Согласно Постановлению Законодательного Собрания Республики Карелия от «Об утверждении порядка организации и проведения публичных слушаний»³⁵¹ республиканский законодательный орган проводит публичные слушания по проекту закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и по годовому отчету об исполнении бюджета Республики Карелия за прошедший финансовый год в установленные законом сроки.

Интересен опыт Волгоградской области в части правового регулирования публичных слушаний на уровне субъекта РФ. Здесь приняты сразу два закона - Закон Волгоградской области от 25.04.2007 № 1452-ОД «О публичных (общественных) слушаниях»³⁵² и Закон Волгоградской области от 27.04.1999 № 252-ОД «О публичных (депутатских) слушаниях в Волгоградской областной Думе»³⁵³. Основное различие данных актов состоит в том, что фактически под понятием «публичные (депутатские) слушания» понимается общепринятое определение одной из форм деятельности парламентария – парламентские слушания.

Думается, что система правовых источников, регулирующих проведение публичных слушаний, является несовершенной, так как отсутствует унифицированный подход к определению как самого понятия, так и организационных механизмов и правовых последствий использования

³⁵¹ Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний: Постановление ЗС РК от 29.09.2011 № 2256-IV ЗС // Собрание законодательства РК. – 2011. – № 9. – Ст. 1408.

³⁵² О публичных (общественных) слушаниях: Закон Волгоградской области от 25.04.2007 № 1452-ОД (ред.от 16.02.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. 20.02.2018.

³⁵³ О публичных (депутатских) слушаниях в Волгоградской областной Думе: Закон Волгоградской области от 27.04.1999 № 252-ОД (ред. от 10.07.2015) // Волгоградская правда. – № 87. – 19.05.1999; № 124. – 21.07.2015.

данного института на всех властных уровнях, что на практике иногда приводит к противоречию федерального и регионального законодательства и становится предметом обращения органов прокуратуры в судебные инстанции³⁵⁴.

Следует признать, что представительный характер российского парламента не может в полной мере реализовать принцип народовластия, провозглашаемый в статье 3 Конституции РФ, поэтому в законотворческом процессе необходимо задействовать дополнительные механизмы учета интересов граждан, а именно консультативные институты непосредственной демократии, способствующие осуществлению общественного контроля за деятельностью законодательных органов государственной власти. Именно такой формой выступает общественное обсуждение законопроектов.

На сегодняшний день четкая правовая регламентация особенностей функционирования данного института отсутствует. Так, Регламентом Государственной Думы ФС РФ предусматривается возможность принятия решения о всенародном обсуждении законопроекта, одобренного в первом чтении. Однако в нем не закрепляются условия, при которых возникает необходимость направления законопроекта на всенародное обсуждение, его характер, не устанавливается значение результатов всенародного обсуждения: консультативные или обязательные для применения законодательными органами государственной власти. Причем в указанном документе используется именно термин «всенародное обсуждение», а не «общественное обсуждение», которое дается в федеральном законе об основах общественного контроля.

Учитывая регламентацию данного института в качестве одной из процедур законодательного процесса, следует принять специальный закон, детально регулирующий порядок и условия его функционирования. В противном случае существование регламентной нормы теряет всякий смысл.

³⁵⁴ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2009 г. №92-Г09-5 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2015).

По мнению С.А. Авакьяна, общественное обсуждение не является совершенным институтом, так как, во-первых, нет однозначного отношения к предмету обсуждения, а во-вторых, не идеален сам механизм обсуждений³⁵⁵. Последствия общественного обсуждения также туманны, так как на свои предложения участники обсуждения не получают конструктивных ответов из органов, ответственных за проведение обсуждения законопроекта. То есть следует говорить о том, что законодательством не предусмотрена система гарантий учета высказанных гражданами и организациями мнений. Вместе с тем нельзя не признать, что институт общественного обсуждения при его надлежащем правовом закреплении может решить сразу несколько важных проблем: во-первых, обеспечить прозрачность и легитимность законодательного процесса, а во-вторых, способствовать совершенствованию законодательства.

Российская политическая практика использования института общественного обсуждения в 2010 году пережила своеобразный пик активности, учитывая тот факт, что на федеральном уровне обсуждения не использовались со времен обсуждения в 1993 году проекта Конституции РФ. Президент РФ инициировал проведение общественного обсуждения проекта закона «О полиции», регламентирующего законодательные основы организации и деятельности одной из ведущих правоохранительных структур в Российской Федерации, которое проходило в электронной форме посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Только за один месяц функционирования информационного ресурса www.zakonoproekt2010.ru было собрано порядка 21 тысячи комментариев, а общее количество посещений составило 1,5 млн. человек. Процедура сетевого форума, а также количество принявших участие в обсуждении граждан, по мнению организаторов обсуждения законопроекта в сети, обеспечило достаточный уровень репрезентативности общественного мнения

³⁵⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т.1. – М., 2006. – С.421.

по законопроекту и способствовало его легитимации и поиску правильных решений³⁵⁶.

По мнению Ю.Дмитриева, общественное обсуждение проекта закона «О полиции» являлось всего лишь «демонстрацией управляемой демократии, успешно культивируемой властью в последнее время»³⁵⁷. Таким образом, автором ставится под сомнение демократичность данного института при осуществлении законотворческой деятельности. Думается, что общественные обсуждения по своей конституционно-правовой природе являются эффективным способом непосредственного участия граждан в управлении делами государства, однако, изучая механизм внедрения данного института в современную российскую правовую систему, следует признать, что лишенное необходимой нормативной базы, общественное обсуждение не может представлять реально легитимную форму отражения общественных интересов. До сих пор остается закрытым и неясным принцип учета поступивших предложений и комментариев при обсуждении данного законопроекта в сети Интернет, кем и каким образом анализировались и вносились изменения в проект «О полиции».

Самым подробным источником правового регулирования проведения общественного обсуждения законопроектов остается Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»³⁵⁸ (далее – Указ об общественном обсуждении), в соответствии с которым проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, могут быть вынесены на общественное обсуждение.

³⁵⁶ URL: <http://www.zakonoproekt2010.ru/official/10> (дата обращения: 17.11.2010).

³⁵⁷ Дмитриев Ю. Закон о полиции – заметки на полях проекта // Право и жизнь. – 2010. – № 8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2019).

³⁵⁸ Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 939.

Оценивая значимость данного акта для обеспечения открытости принятия законопроектов, следует все же отметить, что ряд положений рассматриваемого указа нуждаются в уточнении, так как остается сомнительным сам механизм «учёта общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», позволяющий четко уяснить способы и формы общественного обсуждения, а также влияние их результатов на конечный вариант вносимого в Государственную Думу Федерального Собрания проекта.

Повышению эффективности реализации института общественных обсуждений может способствовать проведение широкой агитационной кампании со стороны органов публичной власти по информированию граждан и привлечению их внимания к обсуждению наиболее важных с точки зрения общественного интереса и значения нормативных правовых актов, как, например, это было сделано в случае с разработкой и принятием федерального закона «О полиции».

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что общественное обсуждение законопроектов как и другие формы общественного контроля нуждается в более четкой правовой регламентации для его эффективной реализации на всех уровнях властных отношений. Совершенно ясно, что формализация каналов взаимодействия государства и гражданского общества отрицательно сказывается не только на демократичности самого государства, но и подрывает основы стабильности конституционного строя в целом.

При рассмотрении вопросов общественного контроля в сфере формирования и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти особый интерес представляет проблема его осуществления в отношении самих парламентариев и результатах такого контроля³⁵⁹.

³⁵⁹ См. подробнее: *Алиев Т.Т., Бердникова, Е.В.* Роль общественного контроля в механизме привлечения парламентариев к конституционно-правовой ответственности в России / Т. Т. Алиев, Е. В. Бердникова // Современное право. – 2015. – № 9. – С. 22-28.

Пытаясь решить поставленную задачу, можно прийти к выводу, что действующее законодательство, регламентируя обязанность депутата Государственной Думы Федерального Собрания поддерживать связь со своими избирателями, одновременно закрепляет и ответственность за нарушение данного обязательства. В политическом ракурсе последствие неисполнения обязательств депутата перед своими избирателями будет выражаться в протестном голосовании на следующих выборах. Таким образом, общественный контроль за деятельностью парламентариев в большинстве своем предполагает осуществление контроля населения за депутатами, которых оно делегировало представлять свои интересы в парламенте.

Проецируя ту же проблему на сенаторов Российской Федерации, можно констатировать, что в данном случае возникает более глубокий разрыв между гражданами и членами «верхней» палаты парламента, поскольку существующий порядок формирования Совета Федерации не позволяет напрямую оказывать меры общественного воздействия на должностных лиц данного органа, которые получили свой представительский мандат косвенным путем.

Так или иначе, общественность может играть важную роль в контроле и последующем применении мер конституционно-правовой ответственности к парламентариям, включая досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы Федерального Собрания в порядке лишения представительского мандата. Думается, это возможно осуществить, внедряя в систему взаимодействия выборных должностных лиц и избирателей императивный мандат, рассматриваемый исследователями и как разновидность конституционно-правовых ограничений парламентариев, и как основной принцип правового статуса депутатов, и как форма контроля за людьми, наделенными публично-правовыми полномочиями и т.д.. Комплексный подход к анализу данного понятия позволяет выделить триаду

основных его элементов, характеризующую смысл и содержание этого принципа, а именно: наказания избирателей – контроль избирателей (главным образом, в виде отчетов депутатов) – отзыв депутата.

Отзыв народного представителя как мера конституционно-правовой ответственности регламентирована федеральным законодателем только на уровне местного самоуправления применительно к депутатам, членам выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления. В отдельных субъектах РФ³⁶⁰ приняты специальные законы, регулирующие институт отзыва депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, что в целом не противоречит ни действующему федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором отзыв депутата не упоминается, ни также Конституции РФ, что подтверждается Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»³⁶¹. Определяя институт отзыва в качестве одной из форм непосредственной демократии, Конституционный Суд РФ вместе с тем отмечает: «...основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п. Сама процедура

³⁶⁰ См., например: О порядке отзыва депутата Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 01.02.1995 № 7-5 (ред. от 11.10.2004) // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. – 1995. – № 7 (февраль). – С. 22; Сборник законодательства Республики Алтай. – 2004. – № 20(26) (сентябрь). – С. 5; О порядке отзыва депутата Совета народных депутатов Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 04.10.1999 № 61-ОЗ (ред. от 08.05.2009) // Кузбасс. – № 204. – 27.10.1999; № 84. – 15.05.2009.

³⁶¹ По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 348.

отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву»³⁶². Признание судьями Конституционного Суда РФ конституционности существования института отзыва депутата на уровне субъектов РФ не было единогласным. Категорическое несогласие с целесообразностью данной формы народовластия выразили в своем особом мнении судьи Т.Г. Морщакова, М.В. Баглай, А.Л. Кононов, которые сошлись в единой принципиальной позиции: институт отзыва деструктивно повлияет не только на правовой статус депутата, но и на развитие демократии в России, открывая возможность для манипулирования избирателями и искажения их волеизъявления, политического шантажа, сведения политических счетов и т.д.

Вместе с тем ряд исследователей полагают необходимым дальнейшее правовое развитие данного института, усиление его юридической значимости. Так, например, профессор В.А. Черепанов отмечает: «Представляется назревшим закрепление в Федеральном законе №184-ФЗ в качестве общих принципов организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ как обязанностей регионального депутата (по выполнению предвыборной программы и отчетности перед избирателями, обязательному участию в заседаниях регионального парламента и др.), так и конституционно-правовой ответственности за их неисполнение путем отзыва депутата»³⁶³.

Диаметрально противоположной точки зрения придерживаются Фадеев В.И. и Варлен М.В., которые считают, что в современных условиях понятие

³⁶² По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 348.

³⁶³ Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2015).

«императивный мандат» следует понимать как простое указание на большой объем обязанностей депутата перед избирателями, на более тесную их взаимосвязь, нежели чем при свободном мандате³⁶⁴.

Помимо императивного мандата в механизме общественного контроля за деятельностью парламентариев особое значение приобретают специальные комиссии в структуре палат законодательных органов, отвечающие за морально-этическую составляющую правового статуса выборного члена парламента.

Важную роль в процедуре привлечения сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы к ответственности играют специально создаваемые постоянные комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, которые проверяют достоверность и полноту сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых парламентариями, а также соблюдение ими конституционно и законодательно установленных для них ограничений и запретов. Основанием для проверки выступают, в том числе, письменная информация, поступившая от Общественной палаты РФ и общероссийских средств массовой информации, что может рассматриваться как деятельность данных субъектов по осуществлению общественного контроля³⁶⁵.

В отношении сведений о доходах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

³⁶⁴ Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. Пособие / В.И. Фадеев, М.В. Варлен. – М. : Норма, 2008. – 444 с. – С. 125.

³⁶⁵ О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральным законом от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74; 2020. – № 52 (Часть 1). – Ст. 8586.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается более широкий по сравнению с вышеприведенным перечень субъектов инициирования проверки, включая региональные отделения политических партий, межрегиональные и региональные общественные объединения; общественные палаты субъектов Российской Федерации; региональные СМИ и иные органы, организации, их должностных лиц и граждан.

Резюмируя вышесказанное, стоит еще раз акцентировать внимание на важной роли общественного контроля в системе публичной власти и его непосредственном влиянии на развитие парламентаризма в России. Однако, стоит также отметить, что несмотря на законодательное закрепление разнообразных форм общественной контрольной деятельности, необходимо расширить сферу их реализации и совершенствовать механизм их осуществления.

4.2. Осуществление общественного контроля институтами гражданского общества за формированием и деятельностью органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Общественный контроль в сфере деятельности органов исполнительной власти представляет собой одно из важнейших направлений развития системы государственного управления. Необходимость транспарентного и подотчетного характера функционирования указанных органов детерминируется не только потому, что принцип открытости составляет основу их организационно-правовой природы, но и в большей степени по причине опасности развития коррупционных практик в сфере публичного администрирования. Коррупциогенность является одним из наиболее распространенных рисков развития системы исполнительной власти, что обусловлено концентрацией в структуре ее органов полномочий, связанных с распределением значительных финансовых бюджетных средств, управлением и распоряжением государственной собственностью. Им

предоставлена высокая степень свободы действий и широта набора полномочий, вызванные спецификой правовой природы, помимо этого существует высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями. Все вышесказанное актуализирует расширение контрольных функций общественности в сфере организации и деятельности органов исполнительной власти.

Как уже отмечалось выше, общественному контролю должна подвергаться не только сфера функционирования органов власти, но и порядок их формирования. В отличие от парламентов, депутатский корпус которых избирается преимущественно на основе прямых выборов, должностные лица органов исполнительной власти назначаются, что во многом затрудняет реализацию общественного контроля.

Необходимость повышения качества и профессионализма должностных лиц обуславливает преимущественное использование конкурсного механизма их отбора при активном участии представителей общественности, которые включаются в состав квалификационных органов. Например, в состав конкурсной комиссии по отбору государственных гражданских служащих, для которых предусмотрен конкурсный порядок назначения, должны входить представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой. Причем число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии³⁶⁶. Кроме того, в состав конкурсной комиссии в федеральном органе исполнительной власти, а также в органе исполнительной власти субъекта РФ, при которых образованы общественные советы, наряду с

³⁶⁶ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5179.

указанными выше лицами включаются представители данных общественных советов. Таким образом, конкурсный отбор государственных гражданских служащих, предполагающий участие общественности в составе отборочных комиссий, является одной из основных форм реализации общественного контроля в сфере формирования органов государственной власти и иных государственных органов.

Однако для ряда должностных лиц органов исполнительной власти конкурсный механизм не применяется, что формально и фактически нивелирует возможность осуществления общественного контроля (имеются в виду, например, Председатель Правительства РФ, его заместители и министры). Другими словами, при назначении высших должностных лиц Правительства РФ общественный контрольный механизм не действует, что может негативно сказываться на уровне легитимности общественного восприятия данного органа, а также качестве его работы.

Возвращаясь к деятельности органов исполнительной власти, следует отметить, что общественный контроль за их функционированием осуществляют многочисленные институты гражданского общества: Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, а также общественные инспекторы и общественные эксперты. Они используют широкий арсенал контрольного инструментария, реализуют разнообразные формы общественного контроля, закрепленные в законодательстве РФ.

Расширению механизма общественного контроля в сфере исполнительной власти способствовала идея создания в России «Открытого правительства» - системы принципов организации государственного управления, основанной на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию властных решений, целью которого стало повышение качества принимаемых решений и

достижение баланса интересов³⁶⁷. Р.М. Дзидзоев определяет открытое правительство как «систему управления государством, основанную на прозрачности государственной деятельности, свободном доступе граждан к действиям и документам государственных, прежде всего исполнительных, структур в интересах эффективного гражданского контроля»³⁶⁸. По мнению автора, оно «материализует конституционное право граждан на информацию, в рамках такого правительства закладываются модели открытого диалога и взаимодействия гражданского общества и государственно-властных структур»³⁶⁹.

Центральным идеологическим и одновременно нормативным документом, определяющим механизм функционирования «открытого правительства» является Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти комплексный документ, основу которого составляют:

- Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г., определяющая основные принципы и механизмы открытости;
- методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти;
- методика мониторинга и оценки результатов внедрения федеральными органами исполнительной власти этих принципов.

Последние два из перечисленных документа были утверждены Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства. Особый интерес с точки зрения анализа возможностей пределов общественного контроля в системе исполнительной власти представляют методические рекомендации по реализации принципов

³⁶⁷ Официальный сайт Экспертного совета при Правительстве РФ – URL: <https://open.gov.ru/event/5598187/> (дата обращения: 20.07.2020).

³⁶⁸ Дзидзоев Р.М. К вопросу об открытом правительстве в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 35.

³⁶⁹ Там же.

открытости в федеральных органах исполнительной власти³⁷⁰. В них достаточно подробно отмечен алгоритм раскрытия информации о деятельности органов исполнительной власти и организации их взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества, в том числе по организации отдельных форм общественного контроля.

Особого внимания в содержании данного документа заслуживают рекомендации по формированию культуры открытости у государственных гражданских служащих, целью которой выступает необходимость популяризации среди гражданских служащих культуры открытости и создание необходимых организационных основ для системного планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, территориальных органов по применению принципов открытости ко всему диапазону полномочий государственных органов: исполнению контрольно-надзорных функций, оказанию государственных услуг, ведению диалога с обществом, вовлечению граждан в процессы принятия государственных решений, нормотворчеству, отчетной деятельности и т. д.

Необходимо констатировать, что многие предложения, содержащиеся в рассматриваемых методических рекомендациях, носят программный характер и вряд ли будут восприняты в реальной деятельности органов исполнительной власти.

Следует согласиться с мнением А.Б. Дидикина, который совершенно справедливо отмечает, что «эффективность работы системы «открытое правительство» повышается только в случае достаточного и широкого применения информационных технологий, позволяющих оперативно проводить экспертизу наиболее значимых нормативно-правовых актов в

³⁷⁰ Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти: утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от «26» декабря 2013 г. № АМ-ПЗ6-89пр. // Документ опубликован не был. – URL: <https://openstandard.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).

субъекте РФ. Кроме того, обязательным инструментом «открытого правительства» должен стать механизм оценки регулирующего воздействия проектов решений и нормативных документов, широко используемый в зарубежных странах»³⁷¹.

Следует отметить, что потенциал общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти является весьма широким с точки зрения субъектов, осуществляющих участие в формах общественного контроля. В первую очередь это касается граждан, которые могут беспрепятственно принимать участие в обсуждении проектов нормативных актов. В соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными Постановлением Правительства РФ³⁷² (далее – Правила) информация о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения размещается на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения указанной информации.

В документе достаточно сильно ограничивается перечень проектов федеральных законов, которые подлежат общественному обсуждению. К ним, главным образом, относятся документы, направленные на регулирование отдельных аспектов развития бюджетных отношений, обеспечения государственного суверенитета, функционирования судебной системы и т.д. Также исключаются проекты НПА, в частности, содержащие

³⁷¹ Дидикин А.Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 1. – С. 19.

³⁷² О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»): Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 28.10.2014) // СЗ РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4902; 2014. – № 32. – Ст. 4502.

сведения, отнесенные к государственной тайне, по вопросам заключения и расторжения международных договоров, в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами и многие другие, которые напрямую затрагивают сферу национальной безопасности, государственного суверенитета и бюджетных отношений.

Помимо этого, решение об отказе от организации общественных обсуждений может быть принято руководителем либо заместителем руководителя разработчика нормативного правового акта в отношении ряда проектов НПА.

Положительным моментом является то, что Правилами устанавливается обязанность разработчика проекта нормативного акта рассмотреть все предложения, поступившие в электронной или письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта НПА, и заблаговременно разместить на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, обозначив позиции разработчика. Такое нормативное обязательство разработчика значительно повышает открытость механизма учета мнения населения в процессе общественного обсуждения.

На Федеральном портале проектов нормативных правовых актов граждане могут не только получить информацию о подготовке проектов НПА, но и принять участие в независимой экспертизе проектов административных регламентов, оценке регулирующего воздействия, оценке фактического воздействия принятых НПА, независимой антикоррупционной экспертизе. Однако оставить на сайте свое мнение о проекте могут только пользователи, авторизованные в системе «Госуслуги».

Особый интерес в механизме реализации общественного контроля в сфере деятельности исполнительной власти представляют такие особые смешанные формы общественно-государственного контроля как оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (ОРВ) и

оценка фактического воздействия действующих нормативных правовых актов (ОФВ). Данные институты не закреплены законодательством в качестве форм общественного контроля, однако их организационно-правовая природа и методика их осуществления приводят к однозначному выводу о специфической функциональной принадлежности к элементам системы общественного контроля.

Нормативную основу оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов составляет Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318³⁷³, которое в качестве основной цели проведения ОРВ называет определение и оценку возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта, выявление в документе положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и т.д.

Сама процедура организуется и проводится федеральными органами исполнительной власти. Вместе с тем общественный характер оценке регулирующего воздействия придают публичные слушания, которые включаются в обязательные этапы проведения ОРВ. Следует отметить, что в Правилах проведения ОРВ в синонимичном значении, обозначающем единое действие, используются сразу три категории «публичные слушания», «публичные обсуждения» и «публичные консультации», что является не совсем правильным с юридико-технической точки зрения.

Публичные консультации проводятся как в электронной форме, так и в очной в рамках заседания Экспертного Совета при Правительстве РФ.

³⁷³ О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»): Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 07.05.2020) // СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7491; 2020. – № 19. – Ст. 3016.

Все поступившие предложения в обязательном порядке рассматриваются разработчиком, который также обязан составить сводку предложений с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

Как отмечает С.М. Зубарев, эффективность публичных консультаций во многом обеспечивается профессионализмом и заинтересованностью в их результате участвующих в них субъектов, а также закрепленными в нормативных правовых актах гарантиями реализации предложений и замечаний, поступивших от участников³⁷⁴.

В российских регионах также осуществляется оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, которая проводится на основании требований ст.26.3-3 федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации. Правовая основа ее проведения устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих субъектов в соответствии с Методическими рекомендациями по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утв. Приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159³⁷⁵.

³⁷⁴ Зубарев С.М. Новые технологии общественного контроля: реальность или иллюзия? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2019. – № 1. – С. 72 - 93. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.01.2020).

³⁷⁵ Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Минэкономразвития

В процедуре проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ также принимают представители общественности в рамках организуемых органами власти публичных консультаций. В соответствии с Методическими рекомендациями, публичные консультации представляют открытое обсуждение с заинтересованными лицами проекта нормативного правового акта.

В тексте документа также отмечается, что сбор мнений заинтересованных лиц может быть проведен также в ходе совещаний, заседаний экспертных групп, общественных советов и других совещательных и консультационных органов, действующих при органах государственной власти субъектов РФ, организации опросов представителей общественности, а также посредством иных форм и источников получения информации. Поступившие по итогам проведения данных мероприятий предложения аккумулируются органом-разработчиком и включаются в общую сводку предложений.

Отсутствие предложений общественности рассматривается как прямое свидетельство недостаточно эффективной организации публичных консультаций. Поэтому если уполномоченный орган придет к выводу о том, что публичные консультации были организованы неэффективно, то данное обстоятельство должно быть зафиксировано в заключении об оценке регулирующего воздействия. В случае возникновения такой ситуации могут назначаться дополнительные публичные консультации.

По мнению С.П. Степкина, процесс внедрения ОРВ в регионах столкнулся с трудностями в организации работы, основной причиной которых стало отсутствие у регионов заинтересованности во внедрении системы ОРВ, повысившая бы прежде всего прозрачность сферы

расходования бюджетных средств³⁷⁶.

В отличие от оценки регулирующего воздействия, которая осуществляется в отношении проектов НПА и решений, оценка фактического воздействия, представляющая, несмотря на очевидную схожесть с ОРВ, самостоятельную форму общественно-государственного контроля, проводится в отношении вступивших в законную силу нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти.

Целью ОФВ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83³⁷⁷, в частности, является определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Механизм осуществления оценки фактического воздействия НПА практически не отличается от организации оценки регулирующего воздействия и включает в себя стадию публичного обсуждения, реализуемого в отношении проекта плана проведения оценки фактического воздействия и отчета о проведении ОФВ.

Методикой оценки проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений), утвержденной приказом Министерства экономического развития РФ от 7 июля 2015 г. № 454, устанавливается необходимость осуществления общественного контроля за исполнением

³⁷⁶ *Степкин С.П.* Оценка регулирующего воздействия как инструмент законотворчества // Закон. – 2017. – № 11. – С. 145 - 153.

³⁷⁷ О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»): Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.08.2018) // СЗ РФ. – 2015. – № 6. – Ст. 965; 2018. – № 36. – Ст. 5639.

органом-разработчиком правил проведения публичных консультаций, который выражается в общественной оценке эффективности деятельности разработчика по организации и проведению публичных консультаций, а также учету их результатов. Данное полномочие закрепляется за общественными советами, которые реализуют его в целях выявления нарушений проведения процедур указанных мероприятий со стороны органа-разработчика, выделения основных проблем, с которыми он сталкивается в процессе их проведения, для их минимизации и дальнейшего устранения.

Органы-разработчики обсуждаемых проектов решений должны направлять в общественный совет и одновременно размещать 2 раза в год на официальном сайте информационную справку о результатах проведения публичных консультаций, в которую включают сведения за прошедшие полгода с момента размещения информационной справки на официальном сайте.

В общественной оценке рекомендуется отражать выводы общественного совета об эффективности проведения разработчиком публичных консультаций, включая степень обоснованности позиции разработчика на предложения участников публичных консультаций, а также о соответствии действий разработчика положениям методики оценки.

Важную роль в общественном контроле за деятельностью органов исполнительной власти играет оценка эффективности их деятельности либо их руководителей со стороны граждан, предпринимательского сообщества и иных институтов гражданского общества, либо при их непосредственном участии. Вместе с тем, данная форма, несмотря на весьма высокую степень функциональности независимой оценочной методологии в системе определения качества содержания и результатов публичного управления, еще не приобрела целостного правового регулирования. Среди немногочисленных нормативных правовых актов следует упомянуть Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284, устанавливающее

правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и территориальных органов государственных внебюджетных фондов, включая их региональные отделения с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей³⁷⁸. Как отмечается в указанном документе, оценка эффективности деятельности руководителей проводится гражданами на всех стадиях предоставления оцениваемых государственных и муниципальных услуг, в том числе в случае приостановления их предоставления или отказа в их предоставлении, на которых с гражданами осуществлялось непосредственное взаимодействие. Сама процедура осуществляется в электронной форме посредством опросного модуля информационной системы мониторинга государственных услуг на официальных сайтах Федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, органов государственных внебюджетных фондов, и официальных сайтах многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Критериями оценки эффективности деятельности руководителей,

³⁷⁸ Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284(с изменениями на 15.11.2019) // СЗ РФ. – 2012. – № 51. – Ст.7219.

которую граждане выставляют по 5-балльной шкале, являются следующие показатели:

- а) время предоставления оцениваемых услуг;
- б) время ожидания в очереди при получении оцениваемых услуг;
- в) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении оцениваемых услуг;
- г) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены оцениваемые услуги;
- д) доступность информации о порядке предоставления оцениваемых услуг.

Для оценки услуг, предоставляемых в электронном виде, используются такие критерии качества, как доступность информации о порядке предоставления оцениваемых услуг, доступность электронных форм документов, необходимых для предоставления оцениваемых услуг, доступность инструментов совершения в электронном виде платежей, необходимых для получения оцениваемых услуг, время ожидания ответа на подачу заявления, время предоставления оцениваемых услуг, удобство процедур предоставления оцениваемых услуг, включая процедуры записи на прием, подачи заявления, оплаты обязательных платежей, информирования заявителя о ходе предоставления оцениваемых услуг, а также получения результата предоставления оцениваемых услуг.

Мнение граждан может быть выявлено не только с помощью сети «Интернет», но и посредством мобильной связи (СМС-сообщения, телефонный опрос), а также с помощью электронных терминалов, расположенных в органах власти, внебюджетных фондах, многофункциональных центрах.

С 2012 года в России функционирует информационный портал «Ваш контроль», созданный по заказу Министерства экономического развития РФ, на котором аккумулируются и обобщаются все оценки и отзывы, и

ежеквартально формируются сводные отчеты по каждому ведомству или внебюджетному фонду, его региональному или структурному подразделению. Впоследствии они направляются в вышестоящие органы власти, которые на этой основе принимают соответствующие меры, включая решение о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей. В настоящее время, к системе мониторинга качества госуслуг подключены Росреестр, ФНС России, МВД России (включая быв. ФМС России), Росгвардия, Фонд Социального Страхования российской Федерации, Пенсионный Фонд Российской Федерации, ФССП России, Росимущество, Роспотребнадзор, а также все объекты сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ, «Мои документы»)³⁷⁹.

Архитектура самого портала выстроена достаточно удобным образом, для пользователя объясняется каждый шаг, который ему необходимо совершить в соответствии с целями посещения данного электронного ресурса. На сайте можно не только оставить свой отзыв и оценить услугу, но и увидеть сводные рейтинги органов и организаций.

Говоря о наиболее проблемных направления деятельности органов исполнительной власти, следует упомянуть также и о системе государственных закупок, нуждающейся в обеспечении максимальной открытости и в отношении которой общественный контроль должен осуществляться максимально широким числом его субъектов.

Основу для осуществления общественного контроля в сфере государственных закупок составляют принципы прозрачности и открытости, заложенные федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

³⁷⁹ Информационный портал «Ваш контроль» - URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 23.04.2020).

государственных и муниципальных нужд»³⁸⁰, в соответствии с которыми в Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок, открытость и прозрачность которой обеспечивается, в частности, путем ее размещения в единой информационной системе.

Ведущую роль в осуществлении общественного контроля в сфере государственных закупок как на федеральном, так и региональном уровнях играет Общероссийский народный фронт, реализующий с 2013 года проект «За честные закупки», который составил в настоящее время основу проекта «Бюро расследований Общероссийского народного фронта», которое продолжит заниматься мониторингом и анализом госзакупок и торгов имуществом, проведением комплексных расследований по эффективности бюджетных трат³⁸¹. За 6 лет реализации проекта в его работе приняло участие 14000 активистов, отменено закупок и устранено нарушений в тендерах на общую сумму более 315 млрд. рублей, что говорит о высокой степени результативности общественного контроля, проводимого данным общественным движением.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что общественный контроль в сфере формирования и деятельности органов исполнительной власти реализуется с помощью разнообразных форм и контролирующих субъектов. Спецификой его осуществления является участие не только законодательно закрепленных субъектов общественного контроля, но и граждан и их объединений в данном процессе.

Кроме того, деятельность органов исполнительной власти определяет необходимость и демонстрирует использование более широкого перечня форм общественного контроля, включающего, в частности, оценку

³⁸⁰ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2013 – № 14. – Ст. 1652; 2021. – № 27 (Часть I). – Ст.5179.

³⁸¹ Официальный сайт Общероссийского народного фронта – URL: <http://zachestnyezakupki.onf.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).

эффективности деятельности как самих органов власти, так и их должностных лиц.

В процессе исследования функционирования системы исполнительной власти в России было выявлено наличие особых форм контроля, реализуемых в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, основанных на общественно-государственной природе такого контроля (оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия).

4.3. Особенности и пределы реализации общественного контроля за формированием и деятельностью органов судебной власти в Российской Федерации.

На сегодняшний день фактически на всех уровнях и направлениях осуществления публичной власти используются разнообразные формы контроля. Особый интерес представляют те его формы, которые реализуются в сфере деятельности судебной системы. В первую очередь это связано с интенсивностью работы судов в Российской Федерации, которые ежегодно рассматривают сотни тысяч дел. В условиях высокой перегруженности российской судебной системы, сопровождающейся скудной материально-технической обеспеченностью организации ее деятельности, практически очень сложно обеспечивать полноценный контроль со стороны общественности за длительностью и эффективностью рассмотрения дел, объективностью решений и их качеством. Сложная ситуация складывается с процессом обеспечения доступа граждан в залы судебных заседаний, когда судьи не могут позволить присутствовать на судебном процессе всем желающим из-за элементарного отсутствия свободных мест. Данное обстоятельство прямым образом нарушает ч.1 ст.6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей каждому право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок

независимым и беспристрастным судом ³⁸². Результатом несоблюдения данной нормы являются многочисленные обращения российских граждан в Европейский Суд по правам человека.

Необходимость реализации положений Европейской конвенции, касающихся обеспечения публичности отправления правосудия в России, нашла практическое выражение в правовой регламентации основных принципов и форм доступа к информации о деятельности российских судов. Следует отметить, что принятие федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» было направлено не только на констатацию принципа открытости судебной системы, но и на формирование публичных контрольных механизмов, реализуемых институтами гражданского общества³⁸³. Общественный контроль может осуществляться через механизм предоставления информации, определяемый в данном федеральном законе следующими способами:

1) присутствие граждан, организаций, общественных объединений в открытом судебном заседании;

2) обнародование (опубликование), размещение информации о деятельности судов в средствах массовой информации, в сети «Интернет», в занимаемых судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества помещениях;

3) предоставление гражданам, организациям, общественным объединениям по их запросу (в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа) информации о деятельности судов;

4) присутствие представителей редакций средств массовой информации на заседаниях органов судейского сообщества.

³⁸² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. – 2001. – №2. – Ст.163.

³⁸³ Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федеральный закон от 22.12.2008 г. №262-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 2008. – №52 (часть 1). – Ст.6217; 2020. – № 50 (Часть III). – Ст. 8074.

По мнению Н.Н. Ковалевой и О.Н. Арестовой, средства массовой информации являются «дополнительными» субъектами информации о деятельности судов, а суды, Судебный департамент и его органы, органы судейского сообщества - основными и непосредственными субъектами такой деятельности³⁸⁴. Можно согласиться с приводимыми доводами ученых, однако нельзя забывать, что СМИ являются полноценным институтом гражданского общества, осуществляющим всесторонний контроль за деятельностью органов публичной власти, поэтому было бы неверным исключать его из списка пользователей информации и относить только к субъектам информации.

Открытость органов судебной власти как основополагающий принцип их деятельности детерминирует развитие разнообразных форм общественного контроля в системе отправления правосудия. Важность такой трактовки объясняется тем, что, к сожалению, правосудие как высшая форма восстановления истины и справедливости не лишено вероятности возникновения ошибок в содержании принимаемых решений, что предопределяет необходимость реализации публичных контрольных функций для незамедлительного устранения дефектных элементов и восстановления нарушенных прав и свобод граждан. Вместе с тем, многие из закрепляемых федеральным законом об основах общественного контроля форм просто не применимы к деятельности судебной власти, которая, однако, составляет объект правового регулирования данного нормативного правового акта. Все это детерминирует более тщательный анализ субъектного состава и способов реализации общественной контрольной деятельности в отношении органов правосудия.

Общественный контроль в судебной системе обеспечивается следующими направлениями его реализации:

³⁸⁴ Ковалева Н.Н., Арестова О.Н. Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. №262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (постатейный) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 12.09.2012).

а) внешний общественный контроль, осуществляемый гражданами или институтами гражданского общества, деятельность которых прямым образом не сопряжена с функционированием судебной системы (например, контроль Общественной Палаты РФ, общественных палат субъектов РФ, общественная экспертиза судебных решений и др.);

б) внутренний или инкорпорированный общественный контроль, связанный с деятельностью граждан или органов, которые:

- непосредственно участвуют в отправлении правосудия (например, присяжные заседатели),
- не являются структурным элементом судебной системы, но создаются и функционируют при органах судебной власти с целью обеспечения эффективности их формирования и деятельности (например, квалификационные коллегии судей, общественные приемные судов, консультационные и совещательные органы при судах).

Инкорпорированный общественный контроль структурно и функционально представлен институционализированными формами, имеющими четкую правовую регламентацию деятельности, и реализуется, главным образом, постоянно. Внешний общественный контроль за деятельностью органов судебной власти осуществляется факультативно, по мере возникновения определенных условий, вызывающих необходимость для применения его механизмов, большинство из которых не являются формально закрепленными.

Думается, что одной из важнейших институциональных форм внутреннего общественного контроля деятельности российских судов является функционирование институтов присяжных и арбитражных заседателей, что в первую очередь, определяется их конституционно-правовой природой. Следует отметить, что судебная власть обладает монопольным правом на отправление правосудия в Российской Федерации. Однако не только не исключается, но и закрепляется в качестве гражданского

долга возможность участия граждан Российской Федерации в качестве присяжных и арбитражных заседателей³⁸⁵. Правовую возможность участия граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных и арбитражных заседателей уверенно можно отнести к формам общественного контроля, в ходе которого происходит всестороннее изучение материальных и процессуальных аспектов рассматриваемых дел, их оценка, а также непосредственное участие в вынесении судебного решения. Несмотря на острую дискуссионность, которую до сих пор вызывает вопрос качества работы граждан-заседателей, в целом необходимо отметить, что альтернативы данному институту, обеспечивающему публичность и демократичность судопроизводства, пока еще не найдено ни в России, ни в мировой практике.

По мнению В.Н. Тарасова, суд присяжных формирует активную гражданскую позицию и правосознание у граждан, снижает их недоверие к суду и правоохранительной системе. Кроме того, предоставление гражданам права участвовать в отправлении правосудия повышает профессиональный уровень участников уголовного процесса, так как в данном случае сторонам необходимо с особым мастерством отстаивать свою позицию и представлять доказательства, как в ходе судебного следствия, так и в прениях³⁸⁶. Думается, что с точки зрения механизма общественного контроля, вердикт суда присяжных – это результат общественной оценки слушаемого в суде уголовного дела.

Особую роль в осуществлении общественного контроля в судебной системе играют представители общественности в составе квалификационных коллегий судей Российской Федерации, которые входят в систему органов

³⁸⁵ О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №1. – Ст.1; 2020. – №50 (часть 1). – Ст.8029.

³⁸⁶ Тарасов В.Н. Тенденции и проблемы развития института суда присяжных в России // Судья. – 2016. – № 5. – С. 15 - 19.

судейского сообщества³⁸⁷. Они имеют два уровня формирования: федеральный – Высшая квалификационная коллегия судей РФ и региональный – квалификационные коллегии судей субъектов РФ.

Квалификационные коллегии судей осуществляют контрольные полномочия как в отношении кандидатов на пост судьи, так и в отношении всей дальнейшей профессиональной деятельности судей, что, несомненно, положительно сказывается на качестве принимаемых судебных решений и содействует полноценному отправлению правосудия.

В настоящее время в академической среде высказываются различные предложения, касающиеся «усовершенствования» статуса представителя общественности в квалификационных коллегиях судей. Так, О.В. Романовская предлагает закрепить в числе требований, предъявляемых к представителям общественности квалификационных коллегий судей субъектов РФ, принадлежность к научной или преподавательской сферам, а для членов Высшей квалификационной коллегии судей, являющихся представителями общественности, установить наличие ученой степени или ученого звания в области права как условие наделения полномочиями³⁸⁸. Думается, что такой подход к формированию правового статуса представителя общественности в квалификационной коллегии судей, с одной стороны, будет способствовать повышению качества работы квалификационных коллегий за счет увеличения профессионализма и квалификации части членов, а с другой, ограничит в реализации права на участие в отправлении правосудия ряд не менее квалифицированных практических работников.

Следует согласиться с мнением М.А. Кулушевой, определяющей деятельность квалификационных коллегий судей как «органов

³⁸⁷ Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: федеральный закон от 14.03.2002 г. № 30-ФЗ (ред. 08.12.2020) // СЗ РФ. – 2002. – №11. – Ст.1022; 2020. – № 50 – (Часть III). – Ст. 8071.

³⁸⁸ Романовская О.В. Квалификационные коллегии судей и судебная реформа // Российская юстиция. – 2009. – №11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2010).

профессионального самоуправления по осуществлению правосудия предполагает полную независимость в принятии решений от влияния других лиц». Руководствуясь данным подходом, она делает вывод: «... представителей общественности как членов квалификационных коллегий судей нельзя рассматривать в качестве представителей законодательной или исполнительной власти, представителей общественных организаций или объединений. Участие представителей общественности в работе квалификационных коллегий судей должно состоять, прежде всего, в обеспечении основ конституционного строя, связанных с принципами организации судебной власти»³⁸⁹.

Отмечая положительную роль в развитии российской правовой системы института представителей общественности в работе квалификационных коллегий судей А.Г. Чепурнов отмечает: «Налицо разрыв корпоративной замкнутости судебных органов, последствием которого не стала разобщенность судейского корпуса. Наоборот, появился дополнительный фактор оценки и социального контроля за решением очень важных вопросов: подбор кадров, аттестация судей, дисциплинарная ответственность и др. Качество работы не пострадало, апокалипсические оценки не подтвердились»³⁹⁰.

Вместе с тем, остается открытым вопрос к гласности, независимости и качеству работы самих квалификационных коллегий. Как правило, большинство жалоб, рассматриваемых жалоб граждан на деятельность судей, остаются неудовлетворенными. Например, только за I полугодие 2020 год в квалификационную коллегию судей Саратовской области поступило 196 жалоб и обращений граждан, из которых только 4 были удовлетворены.

Общественный контроль отправления правосудия может

³⁸⁹ Комкова Г.Н., Кулушева М.А. Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отправления правосудия. – Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та. 2006. – С.112.

³⁹⁰ Чепурнов А.Г. Некоторые аспекты повышения эффективности судебной системы // Администратор суда. – 2007. – № 2. (дата обращения: 12.09.2009).

осуществляться посредством участия граждан и организаций в деятельности консультативных и совещательных органов, создаваемых при органах государственной власти. При судах Российской Федерации, как правило, формируются и функционируют научно-консультативные советы, осуществляющие научно-методическую помощь по принципиальным вопросам судебной практики. Научно-консультативные советы имеют регламентированную структуру и полномочия, позволяющие осуществлять контрольную деятельность в отношении рассматриваемых судами дел.

Так, в структуру полномочий членов Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ входит участие в изучении и обобщении судебной практики, разработке проектов постановлений Пленума Верховного Суда, в работе по повышению квалификации судебных работников, они выполняют поручения по разработке проектов научно-обоснованных рекомендаций и заключений, а также другие поручения³⁹¹.

Значимое место в системе внешних форм общественного контроля за деятельностью органов судебной власти занимают Общественная Палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов РФ, в их структуре достаточно часто создаются комиссии, осуществляющие координацию общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов и судебной системы.

В качестве положительного примера практики взаимодействия институтов гражданского общества с органами правосудия, который следовало бы распространить на все субъекты РФ, можно привести реализацию общественной палатой Саратовской области проекта «Открытые суды»³⁹², целью которого является формирование в общественном мнении объективной картины деятельности судебной системы, а также оказание

³⁹¹ Об утверждении Положения о научно-консультативном совете при Верховном суде Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2014 № 8 (ред. от 03.10.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2014. – № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2015).

³⁹² Доклад о состоянии гражданского общества в Саратовской области за 2017 год / Общественная палата Саратовской области. – Саратов: Сарат. гос. техн. ун-т, 2018. – 116 с. – С. 29-31.

помощи обратившимся с жалобами в общественную палату гражданам. В рамках проекта осуществляется посещение рабочей группой общественной палаты, состоящей из ее членов, представителей адвокатского сообщества и общественных деятелей, в качестве слушателей судебных заседаний по гражданским, административным и уголовным делам.

Поступившие в общественную палату Саратовской области обращения граждан анализируются и если по итогам рассмотрения обращения установлено, что права заявителя нарушены, проводятся мероприятия общественного контроля в следующих формах:

- направление обращения в уполномоченные органы, например прокуратуру или полицию, для проведения проверки по изложенным обстоятельствам и принятия соответствующих мер;

- посещение судебных заседаний рабочей группой с участием представителей средств массовой информации.

Одним из примеров успешной работы в рамках проекта «Открытые суды» может служить дело И.Н. Свотневой, получившее широкий общественный резонанс в федеральных и региональных средствах массовой информации. В 2014 году она получила субсидию на развитие сельского хозяйства, одним из условий предоставления которой было соблюдение размера оплаты труда работников не ниже прожиточного минимума. Однако из-за технической ошибки в расчетах были не в полном объеме уплачены налоги на доходы физических лиц и взносы в пенсионный фонд. Обнаружив ошибку, Свотнева И.Н. самостоятельно оплатила недостающую сумму. Несмотря на это, 29 августа 2016 года в отношении нее все же возбудили уголовное дело по части 4 статьи 159.2 УК РФ — мошенничество при получении выплат.

В августе 2017 года приговором суда Энгельсского районного суда И.Н. Свотнева была признана виновной в мошенничестве при получении выплат, то есть хищении денежных средств при получении субсидий, путем предоставления заведомо ложных и недостоверных сведений, в особо

крупном размере. Только после активного участия общественной палаты Саратовской области, и в обеспечении общественного резонанса, и при посещении ее членами судебных заседаний апелляционной инстанции, Судебная коллегия по уголовным делам Саратовского областного суда вынесла решение, отменив обвинительный приговор в связи с несоответствием выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам дела, а также в связи с неправильным применением уголовного закона, с вынесением оправдательного приговора.

Особый интерес в структуре форм осуществления общественного контроля в сфере судебной власти вызывает использование общественной экспертизы судебных решений. В условиях конституционно-законодательного закрепления норм о самостоятельном осуществлении судебной власти, независимо от чьей бы то ни было воли и независимости судей, использование общественной экспертизы в отношении деятельности судов закономерно обуславливает постановку проблемы нахождения пределов реализации общественного контроля в судебной системе.

Несомненно, большой проблемой для осуществления общественного контроля в данной сфере является обеспечение независимости и беспристрастности судей при вынесении ими решений. Важно определить безболезненные для российской системы правосудия формы такого контроля, чтобы выявить грань между институционализированным контролем и неформальным давлением на судей. Независимость суда выражается в принятии судьей решения на основе собственного убеждения в его законности и обоснованности. Как совершенно справедливо указывает В.А. Терехин, «...определяющим и самым важным звеном в единой цепи процессуальной независимости правосудия, а также независимости судов и судебной власти при их процессуальном проявлении выступает фигура судьи... Независимость судей является основным условием функционирования самостоятельной и авторитетной судебной власти,

способной обеспечить объективное и беспристрастное правосудие, эффективно защищать права и свободы человека»³⁹³. С этой точки зрения достаточно трудно обеспечить независимость судей, так как она отражает внутреннее психологическое состояние человека-судьи в правильности и справедливости выносимого им решения.

Внутренняя субъективная независимость судьи представляется спорной категорией, во многом не являющейся какой-то абсолютной величиной, так как судебная система в целом как элемент публичной власти слишком адаптивна к настроениям политической среды, а потому развивается и функционирует в соответствии с ее потребностями. Зарубежная практика функционирования судебной системы знает примеры, когда судьи принимали решения под контролем и давлением общественности. Так, американские исследователи К. О'Коннор и Л. Эпстайн, проанализировав более трехсот дел, рассматривавшихся Верховным судом, пришли к общему выводу: во-первых, «большинство дел, заканчивавшихся важными политическими результатами, являлось продуктом организованных интересов; и, во-вторых, деятельность таких групп с целью воздействовать на политический процесс – вовсе не феномен, характерный только для 1970-х годов и сопредельных десятилетий, - все это имело место «на протяжении всей истории Верховного суда»³⁹⁴. Яркий пример давления, оказываемого общественностью на Верховный суд США, - это процессы по проблеме легализации аборт в 1973 и 1989 годах. Заинтересованные группы, выступающие как против запрета, так и за него предприняли масштабные акции, повлиявшие впоследствии на конечный результат, а именно: отправка огромного количества «записок друга суда», в которых излагались правовые аргументы «за» и «против» абортов;

³⁹³ Терехин В.А. Самостоятельность судебной власти и независимость судебной власти как гарантия прав граждан // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 43.

³⁹⁴ Цит. по Зяблук Н.Г. Лоббизм и судебная система США // США-Канада: экономика, политика, культура. – 2001. – № 6. – С. 73-74.

организация вне стен судебного процесса политической рекламы и других средств формирования общественного мнения; «давление с мест» - многочисленные потоки писем и телеграмм в суд от рядовых граждан и т.д.³⁹⁵ Кроме того в справочнике о Верховном суде (1979) есть раздел «Давление на Верховный суд» с главами «Конгресс», «Президент» и «Общественное мнение», что красноречиво демонстрирует зависимость персоналий судей от властных и общественных институтов.

Исходя из вышесказанного, представляется дискуссионным вопрос, связанный с общей оценкой зависимости правосудия от общественного мнения: можно ли охарактеризовать влияние граждан и их организаций на принятие судебных решений как выражение демократической целесообразности и одновременно социальной справедливости.

Думается, что однозначного ответа на данную проблему не существует. Теоретически, в своей деятельности судьи должны руководствоваться только законом и ничем другим, что, по сути, является объективной сущностью принципа независимости правосудия, определяющей его смысл и публично-правовое значение. С другой стороны, если вынесенное решение было принято под воздействием каких-либо иных факторов, диссонирующих с буквой закона, и, тем самым, грубо нарушающее права и свободы граждан, оно должно быть обязательно подвергнуто общественной оценке и дальнейшему судебному пересмотру. В данном контексте главная роль должна быть отведена общественному контролю выносимых судебных решений.

Общественная экспертиза судебных решений представляет собой одну из спорных и неоднозначных форм общественного контроля за отправлением правосудия. Особый интерес в данном контексте приобретает общественная экспертиза судебных решений по так называемым «резонансным» делам

³⁹⁵ Цит. по *Зяблюк Н.Г.* Лоббизм и судебная система США // США-Канада: экономика, политика, культура. – 2001. – № 6. – С. 69-70.

(например, дело С.Магнитского или дело М.Ходорковского и П.Лебедева). Введение в научный оборот данного понятия диктуется современным состоянием общественных отношений в сфере судебной защиты прав граждан в национальной правовой системе.

Само по себе резонансное дело можно определить в качестве судебного разбирательства в отношении лица (группы лиц), вызывающего значительный общественный интерес и требующего привлечения дополнительных внесудебных властных ресурсов для предотвращения эскалации конфликтных настроений в обществе. Таким образом, следует говорить о том, что в данном случае дело из категории судебных переходит в разряд политических.

Политизированность судебного разбирательства имеет неоднозначные последствия для правовой системы, так как с одной стороны, способствует открытости отправления правосудия, а с другой, напрямую угрожает конституционному принципу независимости деятельности судей, что напрямую сказывается не только на качестве принимаемых решений, но и дестабилизирует функционирование всей судебной системы.

Однако в российской практике проведения общественной экспертизы судебных решений особую опасность приобретает не собственно политизированность разбирательства, а отсутствие четких правовых оснований и механизмов осуществления данной экспертизы, что в конечном итоге может привести к нивелированию значения Закона в регулировании общественных отношений. Общественная экспертиза судебных решений по своей сути направлена на формирование общественной экспертной оценки в процессе изучения материалов резонансного дела и сопоставления их с вынесенным судебным решением. Не последнюю роль в данной процедуре сыграл Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, который инициировал проведение общественной экспертизы дела С. Магнитского по изучению обстоятельств его гибели с

указанием имен виновных, предварительное заключение по которому было публично озвучено в июле 2011 года³⁹⁶, а уже менее чем через месяц Генеральная прокуратура РФ возобновила расследование и направила дело на пересмотр в Следственный департамент МВД.

Резюмируя вышесказанное, следует еще раз отметить, что осуществление общественной экспертизы судебных решений вне институционализированной формы не только ставит под вопрос ее легитимность, но и создает угрозу стабильности функционирования судебной системы. Важно понимать, что общественный контроль не может стать абсолютным и одновременно единственным фактором, обеспечивающим открытость правосудия, равно как недопустима подмена понятий «независимость» и «общественный контроль». Любая общественная процедура, осуществляемая при взаимодействии с органами государственной власти в целях реализации интересов гражданского общества, должна четко регламентироваться и выполняться в соответствии с принципом законности.

В условиях неподконтрольного состояния складывается опасность превращения элементов открытости судебной системы в элементы торга, возникновения альтернативного правосудия, в котором нивелирован принцип справедливости.

4.4. Реализация общественного контроля институтами гражданского общества за формированием и деятельностью органов местного самоуправления в Российской Федерации

В системе публичной власти органы местного самоуправления занимают особое место как институт, обеспечивающий самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Их специфическая конституционно-правовая природа напрямую влияет на реализацию

³⁹⁶ Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека – URL: http://www.president-совет.ru/meeting_with_president_of_russia/meeting_with_russian_president_07_05_2011_in_nalchik/materials/proceedings_of_the_rg_in_the_case_of_s_magnitsky.php (дата обращения: 3 сентября 2011 г.).

общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и гражданского общества. Начиная с момента институционализации местного самоуправления, произошедшего с принятием Конституции РФ 1993 года, и вплоть до сегодняшнего времени муниципальная власть представляет собой одно из наиболее проблемных направлений развития государственной политики. Многие узловые вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления, по мнению большинства исследователей, находятся в плоскости их взаимодействия с органами государственной власти и в основном затрагивают экономическую сторону этих отношений, включая не только финансирование реализации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, но и эффективность расходования бюджетных средств данными органами. Однако и в процессе коммуникации с гражданским обществом возникают лакунарные формы, препятствующие полноценному воплощению принципа народовластия на уровне местного самоуправления. Причем зачастую, в научной литературе, в основу этих отношений закладывается зависимость развития муниципальной власти от уровня развитости гражданского общества. Например, согласно мнению Р.В. Бабун, «подлинное местное самоуправление должно выстраиваться снизу и может существовать и развиваться только там, где имеет место самоорганизация жителей, объединенных общими интересами обустройства места своего проживания»³⁹⁷.

Исследуя ключевые проблемы местного самоуправления в России, лежащие в плоскости участия населения в решении местных вопросов, А. В. Гретченко приходит к выводу, что не всегда правильно воспринимается как жителями, так и надзорными органами обязанность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии со

³⁹⁷ Бабун Р.Ф. О современном состоянии местного самоуправления в России // Местное право. – 2016. – № 6. – С. 9-18. – С. 10.

ст. 1 федерального закона № 131-ФЗ, что, в свою очередь, порождает потребительское отношение к работе органов местного самоуправления, попытки переложить всю ответственность за ситуацию в муниципалитете исключительно на местную администрацию, исключив из процесса самоуправления местных жителей и предпринимателей³⁹⁸. Он также особо выделяет отсутствие доверия в обществе со стороны населения, которое, по его мнению, порождается недоступностью власти для жителей, что детерминирует и низкий уровень социальной сплоченности граждан³⁹⁹.

Данную точку зрения разделяют многие исследователи, в частности, Е.И. Васильева и О.Ю. Гусельникова, которые пишут: «Практика местного самоуправления не принесла ожидаемого развития демократии на муниципальном уровне, что отчасти было вызвано несовершенством форм участия населения в решения вопросов местного значения, сложностью и формализмом их реализации. С другой стороны, население также пока еще не готово участвовать в местном самоуправлении и не понимает своего места в его осуществлении»⁴⁰⁰.

Другими словами, получается, что несмотря на конституционное провозглашение местного самоуправления как одной из форм реализации народного суверенитета и правовую институционализацию участия граждан в решении вопросов местного значения, развитие муниципальной демократии в России как таковое сталкивается с практическими проблемами применения нормативных установлений, обеспечивающих вовлеченность гражданского общества в муниципальное управление, включая и осуществление общественного контроля на местном уровне.

Выше уже отмечались проблемы связанные как с содержательной фрагментарностью муниципальных нормативных правовых актов,

³⁹⁸ Гретченко А. И. Ключевые проблемы местного самоуправления в России / А. И. Гретченко // Федерализм. – 2017. – № 3(87). – С. 87-96. – С. 93.

³⁹⁹ Там же.

⁴⁰⁰ Васильева, Е. И. Проблемы развития местного самоуправления / Е. И. Васильева, О. Ю. Гусельникова // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018. – № 4(25). – С. 26-32. – С. 31.

регламентирующих осуществление общественного контроля на местном уровне, а также проблемы, связанные с деятельностью общественных палат (советов) муниципальных образований, которые на практике фактически не выполняют своих ключевых функций, отведенных им федеральным законом об основах общественного контроля. Проблемы финансового обеспечения решения вопросов местного значения в совокупности с общими проблемами муниципального управления превалируют над актуальностью вовлечения населения, проживающего на территории муниципального образования. Муниципальная власть в большей степени ориентирована на сотрудничество с органами государственной власти субъекта РФ, нежели чем с самими гражданами, что в итоге приводит к определенной степени закрытости системы местного самоуправления от общественного участия и от общественного контроля, что вступает в противоречие с самой конституционно-правовой природой местного самоуправления, превращая его, по сути, в еще один уровень государственной власти. В сложившихся условиях налицо разрыв между нормативной детерминированностью постоянного взаимодействия муниципальной власти и институтов гражданского общества и практической реализацией правовых установлений.

Согласно совершенно справедливому выводу Д.С. Михеева, правовая природа местного самоуправления как формы осуществления власти народом диктует требование о создании системы открытого независимого общественного контроля, который должен осуществляться населением, гражданами, общественными объединениями, не находящимися в отношениях подчинения с органами местного самоуправления⁴⁰¹. Он также дает определение общественного контроля в сфере местного самоуправления, под которым понимается «открытая и гласная деятельность граждан и иных представителей местного сообщества, заключающаяся в

⁴⁰¹ Михеев Д. С. Обеспечение общественного контроля - ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Lex russica (Русский закон). – 2015. – Т. 101. – № 4. – С. 24-32. – С. 31.

наблюдении, проверке и оценке на соответствие общественным интересам на территории муниципального образования деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных организаций, а также иных объектов общественного контроля»⁴⁰².

Следует отметить, что на сегодняшний день формы общественного контроля, реализуемые на местном уровне, регламентированы не только федеральным законом об основах общественного контроля, но и рядом иных федеральных актов. Основополагающим правовым документом, регулирующим муниципальные правоотношения, является федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивший, в том числе, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, ряд из которых представляют формы общественного контроля⁴⁰³. В федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует дифференциация или четкое указание на то, что они реализуются для осуществления общественного контроля, как и в целом, об общественном контроле можно встретить упоминание только в контексте закрепления права органов местного самоуправления на оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также права на осуществление общественного контроля за реализацией инициативного

⁴⁰² *Михеев Д. С.* Указ.соч. С. 27.

⁴⁰³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5117.

проекта со стороны граждан, обратившихся в местную администрацию с данным проектом.

Федеральный закон № 131-ФЗ регламентировал две основные формы общественного контроля – публичные слушания и общественные обсуждения, однако не дифференцировал их, нормативно описав содержание и порядок организации только первой из указанных выше форм. Так, публичные слушания на местном уровне могут проводиться представительным органом муниципального образования либо главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования. В число инициаторов включается как население, так и сами органы и должностные лица местного самоуправления.

Особенностью публичных слушаний является законодательная констатация обязательности их проведения в случае рассмотрения и принятия решений по следующим вопросам:

- 1) рассмотрение проекта устава муниципального образования и проекта муниципального нормативного правового акта, вносящего в него изменения;
- 2) рассмотрение проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) рассмотрение проекта стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 4) преобразование муниципального образования, за исключением законодательно установленных случаев.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, в том числе посредством его размещения на официальном сайте органа

местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или на официальном сайте субъекта РФ. При этом населению муниципального образования должна обеспечиваться возможность представления своих замечаний и предложений по вынесенному на обсуждение проекту муниципального правового акта, в том числе посредством официального сайта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений, в том числе посредством их размещения на официальном сайте.

Зачастую муниципальные образования не только закрепляют порядок проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в своих уставах, но и принимают отдельные муниципальные нормативные правовые акты, направленные на регулирование данных институтов⁴⁰⁴. Как правило, в этих документах дифференцируются вопросы, связанные с проведением публичных слушаний и общественных обсуждений, причем не только относительно формы проведения – очный порядок и с помощью информационно-коммуникационной среды либо посредством информационных экспозиций соответственно, но и нередко устанавливается разный перечень вопросов, по которым организуются указанные формы.

Например, Республике Адыгея местным представительным органом города Майкоп принято решение⁴⁰⁵, что на публичные слушания выносятся помимо вопросов, перечисленных в федеральном законе № 131-ФЗ, проект схемы теплоснабжения, проект планировки территории, проект межевания территории, проект, предусматривающий внесение изменений в один из

⁴⁰⁴ См., например: О порядке организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний на территории городского округа Щербинка (с изменениями на 4 февраля 2021 года): Решение Совета депутатов городского округа Щербинка в городе Москве // Щербинские вести. – 02.11.2018. – № 23; 11.02.2021. – № 2.

⁴⁰⁵ Об утверждении порядка организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в муниципальном образовании «Город Майкоп»: Решение Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» Республики Адыгея от 21.06.2018 № 330-рс // Майкопские новости. – 30.06.2018. – № 384-390.

указанных утвержденных документов, проект решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проект решения о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, иные вопросы и проекты нормативных правовых актов, обязательность вынесения которых на публичные слушания установлена федеральным законодательством. А общественные обсуждения в соответствии с вышеуказанным актом проводятся по проектам генеральных планов; проектам правил землепользования и застройки; проектам правил благоустройства территории, а также по вопросам внесения изменений в вышеуказанные проекты.

Важное направление реализации общественного контроля на местном уровне занимает сфера градостроительных правоотношений, которая выступает одной из наиболее проблемных с точки зрения возможных нарушений в деятельности по развитию территорий муниципальных образований, будь то зонирование и планировка или благоустройство территорий городов и поселков. Все это, в конечном счете, требует активизации и задействования контроля со стороны населения, проживающего на данной территории, в первую очередь в формах общественного обсуждения и оценки принимаемых решений. Благо, то что Градостроительный кодекс РФ⁴⁰⁶, регулирующий указанные отношения, представляет гражданам такое право, включая их в состав субъектов этих отношений.

⁴⁰⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5126.

Основными формами общественного контроля в сфере градостроительных отношений являются общественные обсуждения и публичные слушания. Предметом обсуждений и слушаний выступают проекты документов, связанные с регулированием вопросов землепользования, застройки, планировки и благоустройства территории, решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Следует отметить, что на практике зачастую происходит нарушение органами местного самоуправления установленного порядка организации и проведения публичных слушаний. Нередки случаи внесения органами прокуратуры в представительные органы и главам муниципальных образований представлений в связи с несоответствием утвержденной правилами процедуры проведения публичных слушаний и общественных обсуждений требованиям градостроительного законодательства. Наиболее распространенные нарушения включают в себя как отказ от проведения публичных слушаний в обход требований законодательства, так и нарушение самой процедуры проведения слушаний, например, выражающиеся в несвоевременном размещении проектов документов на официальном сайте.

Судебная практика также «пестрит» решениями, в которых отмечаются нарушения в организации публичных слушаний и общественных обсуждений. Зачастую суды указывают на несоответствие муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих процедуру их проведения, требованиям федерального законодательства, в

частности, Градостроительного Кодекса РФ⁴⁰⁷. В ряде случаев, суды фиксируют в своих решениях нарушение требований части 3 статьи 28 и части 12 статьи 31 Градостроительного кодекса РФ, в соответствии с которыми общественные обсуждения или публичные слушания по проектам генеральных планов и правил землепользования и застройки поселений, по проектам, предусматривающим внесение изменений в названные документы, проводятся в каждом населенном пункте муниципального образования. Однако в обход данных норм зачастую муниципальные власти проводят публичные слушания только в одном населенном пункте муниципального образования⁴⁰⁸. Кроме этого судебной практикой подтверждаются факты формального осуществления публичных слушаний, в частности, без надлежащего уведомления о них жителей, что, по мнению суда, не позволяет выявить общественное мнение по выносимым на обсуждение вопросам⁴⁰⁹.

Помимо публичных слушаний и общественных обсуждений как в положениях об общественном контроле на территории муниципального образования, так и в отдельных актах, регламентирующих данные институты, предусматривается организация и осуществление иных форм общественного контроля, включая общественную экспертизу, проведение общественных проверок и общественного мониторинга, посещение органов местного самоуправления институтами гражданского общества. Кроме того, исходя из нормативной характеристики некоторых форм непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, закрепленных в федеральном законе № 131-ФЗ, их также

⁴⁰⁷ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 26.04.2021 № 304-ЭС21-5004 по делу № А03-17940/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.07.2021).

⁴⁰⁸ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 02.10.2019 № 56-АПА19-15 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.07.2021).

⁴⁰⁹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2019 № 5-КГ19-140 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.07.2021).

можно отнести к формам общественного контроля наряду с публичными слушаниями и общественными обсуждениями, реализуемыми на уровне местного самоуправления, а именно, собрания и конференции жителей муниципального образования.

Собрания граждан проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц. В ходе собрания могут приниматься обращения к органам местного самоуправления и их должностным лицам, а также избираться лица, уполномоченные представлять собрание граждан во взаимоотношениях с муниципальной властью. В отдельных случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами, полномочия собрания граждан могут реализовываться посредством конференции граждан.

Содержательное и институциональное единство публичных слушаний, общественных обсуждений, собраний и конференций граждан, как форм общественного контроля, заключаются в следующем:

- законодательно закреплены в качестве форм участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- осуществляются в целях решения проблем местного самоуправления в форме обсуждения вопросов местного значения;
- инициаторами могут выступать как население, так и органы местного самоуправления;
- реализуются гражданами во взаимодействии с органами местного самоуправления;
- решения, принятые по их итогам, не носят нормативного характера;
- решения, принятые по их итогам, носят рекомендательный характер, но обязательны для рассмотрения муниципальной властью;

- обязательны информационная открытость и информационное обеспечение процедуры их организации и проведения, включая опубликование их итогов.

Анализ реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления позволяет сделать неутешительный вывод о некоторой организационно-институциональной разобщенности институтов гражданского общества и населения муниципальных образований. Во многом основы данной проблемы коренятся в действующем законодательстве, которое не носит системного характера. Так, федеральный закон № 131-ФЗ фактически не закрепляет норм, определяющих деятельность субъектов общественного контроля на местном уровне. Причем попытки ввести данное законоположение предпринимались Народным Собранием Республики Ингушетия, которое в 2016 году в порядке реализации права законодательной инициативы внесло в Государственную Думу Федерального Собрания законопроект, предусматривающий закрепление в федеральном законе № 131-ФЗ порядка формирования и полномочий общественных советов при органах местного самоуправления, а также требований к кандидатурам, делегируемым в состав муниципального общественного совета⁴¹⁰. Однако, спустя два года, он был отклонен при рассмотрении в первом чтении.

Проблемы федерального законодательства экстраполируются и муниципальным уровнем нормотворчества, например, в большинстве уставов муниципальных образований отсутствует даже упоминание о данных органах, что в целом демонстрирует как отношение власти к целесообразности их функционирования на местном уровне, так и их роль и место в структуре взаимодействия с муниципальными органами.

⁴¹⁰ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1101772-6> (дата обращения: 12.10.2021).

Общественные палаты (советы) муниципальных образований не выступают в качестве ключевого и связующего звена между органами местного самоуправления и гражданами, не заявлены в качестве активных субъектов, принимающих участие в реализации тех или иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, хотя их потенциал мог бы очень органично задействоваться при проведении публичных слушаний, общественных обсуждений, проведении гражданских инициатив и т.д.

Нормативное несовершенство регламентации правового статуса общественных палат (советов) муниципальных образований напрямую детерминирует и практические проблемы их формирования и деятельности, определяющие низкую эффективность взаимодействия с органами местного самоуправления. Как отметил член Общественной палаты РФ Леонид Шафиров: «Сейчас на уровне муниципалитетов общественные палаты и советы формируются зачастую так, как удобно исполнительной власти. Не всегда соблюдается гласность и публичность при выдвижении кандидатур, альтернативность при выборе их членов, а в составы некоторых советов включаются бывшие сотрудники муниципальных органов при незначительном числе представителей общественных организаций»⁴¹¹.

Проблемы развития местного самоуправления непосредственным образом затрагивают также вопросы кадрового потенциала муниципальной власти, который все чаще становится предметом оживленной общественной дискуссии и критики со стороны научного сообщества. Как уже отмечалось выше, объектом общественного контроля должна становиться не только деятельность органа публичной власти, но и порядок его формирования. В структуру органов местного самоуправления, которые формируются в соответствии с ч. 2 ст. 34 федерального закона № 131-ФЗ в обязательном порядке, входят представительный орган муниципального образования, глава

⁴¹¹ URL: <https://news.rambler.ru/community/36936623-obschestvennaya-palata-obhodit-regiony/> (дата обращения: 12.10.2021).

муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Представительный орган местного самоуправления формируется посредством проведения муниципальных выборов, а вот для избрания главы муниципального образования предусмотрены два основных способа: прямой - на муниципальных выборах, и косвенный - представительным органом муниципального образования из своего состава либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Проведение муниципальных выборов представляет собой наиболее легитимный способ избрания главы муниципального образования, обеспечивающий ему доверие и поддержку со стороны населения. Причем, как уже неоднократно отмечалось, само проведение выборов осуществляется при реализации форм общественного контроля, включая общественное наблюдение и общественный мониторинг. Поэтому косвенный порядок избрания главы муниципального образования фактически лишает институты гражданского общества возможности осуществления контрольных функций. Как правило, в муниципальных нормативных правовых актах закрепляются общие требования к составу конкурсной комиссии, копирующие положения федерального закона № 131-ФЗ. В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - главой субъекта РФ, в остальных видах муниципальных образований - половина членов назначается представительным органом муниципального образования, а другая половина - главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Нередко в муниципальных нормативных правовых актах указывается, что в состав конкурсной комиссии могут входить помимо депутатов,

муниципальных служащих также представители научных и образовательных учреждений, других организаций и предприятий различных форм собственности, независимые эксперты - специалисты по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления, представители общественности. Однако специфические особенности персонального состава комиссии в данных документах, как правило, не определяются, что приводит к неподконтрольности принятия решения и автономизации воли координирующих эту процедуру субъектов. Таким образом, участие исключительно органов публичной власти и должностных лиц в формировании состава конкурсной комиссии резко снижает градус муниципальной демократии и ставит под сомнение легитимный статус избранного таким способом кандидата. Решение данной проблемы видится в расширении прав институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля за процессом формирования конкурсной комиссии, которая избирает главу муниципального образования, а именно отражение в федеральном законе № 131-ФЗ обязательного включения в состав конкурсной комиссии по избранию главы муниципального образования не менее двух членов общественной палаты субъекта РФ. Такое же требование следует распространить и на формирование конкурсной комиссии для избрания главы местной администрации. Кроме того, в целях укрепления единства системы общественного контроля и усиления его роли на уровне муниципальной власти следует дополнить статью 77 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентирующую контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, нормами о возможности осуществления общественного контроля в отношении указанных органов и лиц в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что существующая на сегодняшний день концепция муниципальной демократии в Российской Федерации нуждается в переосмыслении и кардинальном реформировании. Если до недавнего времени местное самоуправление рассматривалось с точки зрения института гражданского общества и одновременно института публичной власти, то с внесением в Конституцию РФ изменений в 2020 году, учредивших единую систему публичной власти, оно утратило свою общественную природу. Данное обстоятельство детерминирует необходимость расширения контрольных функций институтов гражданского общества, реализуемых в отношении органов местного самоуправления.

4.5. Проблемы и перспективы развития общественного контроля как формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации

Общественный контроль на современном этапе онтогенеза публично-правовых отношений представляет собой весьма динамично функционирующую систему, развитие которой происходит как в направлении совершенствования ее правового регулирования, так и в направлении модернизации организационно-институциональных условий, обеспечивающих ее жизнеспособность.

Перспективы развития конституционно-правовых основ общественного контроля в первую очередь видятся в закреплении норм об общественном контроле в Конституции РФ с целью придания им большей юридической силы и императивности. Представляется достаточным для конституционной констатации общественного контрольного механизма внесение изменений в часть 1 статьи 72 Конституции РФ, в которой отдельным пунктом следует выделить обеспечение развития общественного контроля. Кроме того, одним из направлений расширения конституционных норм об общественном

контроле видится включение Общественной палаты РФ в перечень субъектов права законодательной инициативы в федеральном парламенте с целью усиления роли и значения общественных институций, осуществляющих контроль за деятельностью органов публичной власти.

Совершенствование правовых основ общественного контроля детерминирует более многочисленных юридико-технических корректировок, осуществляемых как в отношении федерального закона об основах общественного контроля, так и в отношении иных нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней в первую очередь с целью унификации категориального аппарата, в частности, используемого для определения форм общественного контроля, а также с целью устранения коллизий в нормативно-правовом регулировании данного института.

Основными направлениями совершенствования федерального закона об основах общественного контроля должны стать:

1) расширение сферы правового регулирования, а соответственно перечня субъектов, объектов, методов и форм общественного контроля. Если данный закон претендует на статус основополагающего в обширной системе отношений и связей, обеспечивающих его осуществление, а также в структуре многочисленных нормативных правовых актов, регулирующих осуществление общественного контроля в различных сферах социальной жизни, необходимо менять предмет правового регулирования и большую часть общих положений, содержащихся в данном документе.

2) совершенствование публично-правового статуса субъектов общественного контроля, закрепленных в федеральном законе об основах общественного контроля, в направлении расширения их перечня и обеспечения их реальной независимости от органов власти.

Говоря об увеличении количества контролируемых субъектов, в первую очередь подразумеваются общественные объединения и негосударственные некоммерческие организации, которые в реальной жизни

не только принимают участие в составе законодательно определенных субъектов в осуществлении общественного контроля, но и осуществляют его непосредственно. Такой разрыв между содержанием формально-юридической закреплённости и фактической реальной объективированностью отношений в сфере общественного контроля нарушает публично-правовой баланс участников данной деятельности, ставит их в неравные условия, и соответственно делегитимизирует сам процесс его осуществления.

Кроме того, возникает множество критических замечаний в отношении правовой природы формирования и деятельности самих общественных институций, что составляет весьма перспективную часть модернизации законодательства и нормативных правовых актов, устанавливающих правовой статус данных институтов гражданского общества. Одним из серьезных недостатков представляется публично-властный характер их создания. В данном случае речь не идет о том, что идея их создания принадлежала именно государственным органам, хотя и, следует все-таки отметить, что механизм моделирования институтов гражданского общества, предполагающий направление их инициирования «сверху», не соответствует базовым социальным принципам их организации. В данном контексте следует указать на то, что практически все субъекты общественного контроля, перечисленные в федеральном законе об основах общественного контроля, формируются либо при участии органов власти, либо это влияние оказывается опосредованно. Все это перманентно приводит к проблемам обеспечения независимости деятельности общественных институций, усугубляя риски, связанные с последующей управляемостью сформированных таким образом субъектов. Как результат, публично-правовая реальность демонстрирует низкий уровень доверия населения к данным общественным институтам, а также низкий уровень информированности населения о результатах их деятельности.

Преодолеть сложившуюся ситуацию поможет только создание организационно-правового механизма независимого отбора состава субъектов общественного контроля на основе жестких репутационных требований и широкого общественного признания их будущих членов. Необходимо исключить из перечня органов, участвующих в формировании общественных палат субъектов РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, потому что их деятельность является непосредственным объектом общественного контроля, проводимого региональными общественными палатами. Представляется важным закрепить исключительно независимый характер формирования общественных советов, создаваемых при федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, передав все полномочия по инициированию, конкурсной процедуре формирования, отбору кандидатов и утверждению состава Общественной палате РФ и общественным палатам субъектов РФ соответственно.

3) приведение в соответствие требованиям федерального законодательства нормотворчества субъектов РФ в сфере общественного контроля;

4) совершенствование нормативных и организационно-институциональных основ функционирования субъектов общественного контроля на уровне местного самоуправления.

Выше были перечислены только отдельные, как представляется, самые основные проблемы сферы правового регулирования общественного контроля. На самом деле пробелов и лакун в действующих нормативных правовых актах об общественном контроле больше, а это означает, что в будущем законодательство об общественном контроле будет только развиваться, подвергаясь обновлению с целью его юридико-технического совершенствования.

Развитие отношений в сфере общественного контроля затрагивает не только правовую среду его организации, но и ту часть социальной реальности, которая находится вне плоскости правового регулирования. В процессе исследования системы и механизма реализации общественного контроля визуализируются те сферы, в которых юридические средства воздействия на общественные отношения не применимы вследствие отсутствия целесообразности их использования. Вместе с тем эти сферы существуют и развиваются когерентно динамике современных общественных отношений.

Исходя из анализа перспектив развития общественного контроля, следует отметить, что модернизация организационно-институциональных условий функционирования системы общественного контроля предполагает следующие направления своей реализации:

1) внедрение новых форм и способов осуществления общественного контроля;

В последнее время особую популярность приобретает внедрение в систему публичной власти такой инновационной технологии как краудсорсинг, в общем понимании, представляющей участие граждан в решении задач государственного и муниципального управления.

Как показывает современная политическая реальность, в первую очередь в расширении возможностей народовластия и, как следствие, выработке эффективных и прогрессивных технологий гражданско-государственного партнерства заинтересована сама власть. В своей статье «Демократия и качество государства» В.В. Путин определил краудсорсинг как механизм коллективного отбора оптимальных законотворческих решений, который, по его мнению, должен стать нормой на всех уровнях власти⁴¹². Интенсивная цифровизация общественных отношений способствует формированию качественно новых направлений развития

⁴¹² Коммерсант от 06.02.2012. № 20 (4805).

институтов непосредственной демократии, позволяющих обеспечить максимально широкий охват интересов, мнений и потребностей населения, упростив доступ к обсуждению задач в разнообразных сферах государственного и муниципального управления.

Краудсорсинг активно институционализируется посредством закрепления в нормативных правовых актах в качестве механизма народного участия, обеспечивающего открытость органов государственной власти, оценку качества предоставляемых населению публично-значимых услуг, а также совершенствование системы публичного управления. Так, в Методике мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-ПЗ6-89пр, говорится, что федеральные органы исполнительной власти в целях обеспечения понятности нормативно-правового регулирования, государственных политик и программ, разрабатываемых и реализуемых данными органами привлекает открытое экспертное сообщество к оценке и экспертизе проекта НПА, а также общественной оценке посредством механизмов краудсорсинга⁴¹³.

Как одно из направлений реализации данной технологии можно рассматривать ежегодные независимые социологические исследования по теме: «Оценка качества работы налоговых органов», проводимые Федеральной налоговой службой России с 2008 года.

Прогнозом научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденного Правительством РФ⁴¹⁴, закрепляются перспективы развития системы управления, включающие в себя, в том числе, создание платформы для перехода публичной политики в Интернет-

⁴¹³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.12.2020).

⁴¹⁴ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.12.2020).

пространство с использованием краудсорсинга для совершенствования практик госуправления и регулирования, а также инструменты создания «облачной демократии», стирающей границы между гражданской активностью и публичной политикой.

Обилие актов федеральных органов власти, оперирующих категорией «краудсорсинг», к сожалению, не означает его полной институционализации, так как до сих пор в юридических документах не отражена правовая трактовка данного термина, не детализированы статус и круг участников, а также механизмы его реализации.

Плоскость вопросов правового характера к содержанию и формулировке данного понятия дополняется и проблемами теоретического определения краудсорсинга, его содержательного наполнения и функциональных особенностей применительно к системе публичного управления.

С одной стороны, является очевидным, что краудсорсинг выполняет дуальную роль в процессе взаимодействия власти и населения. Народ использует краудсорсинг как инструмент выражения общественного мнения и интересов в публично-правовом пространстве, другими словами, в политико-правовом аспекте, его надлежит рассматривать как способ участия граждан в управлении делами государства, а также как одно из направлений повышения гражданской активности. Власть же, внедряя данную технологию в число ресурсов обратной связи с населением, обеспечивает открытость и прозрачность системы публичного управления, задействует экспертный потенциал гражданского общества при решении важных политических задач, включая противодействие коррупции и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Учитывая вышесказанное, возникает совершенно объективный вопрос: так чем же отличается краудсорсинг от других институтов демократии, таких как общественная экспертиза, общественное обсуждение, опрос

общественного мнения и т.д.? Отвечая на поставленный вопрос, необходимо изначально обратиться к предыстории введения в научный оборот термина «краудсорсинг». Согласно общепризнанной версии, впервые данное понятие было использовано Джеффом Хау, редактором и журналистом издания «Wired». Его работа «Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса» представила весьма инновационный авторский взгляд на ведение предпринимательской деятельности и использование маркетинговых технологий, главной идеей которого стал принцип, основанный на том, что коллективный разум всегда более продуктивен разума одного человека, даже если тот является гением. Краудсорсинг, по мнению Д. Хау, это одно из проявлений демократизации в торговле. Другими словами, центральным элементом краудсорсинговой технологии является народ, который на основе сотрудничества и обмена знаниями и лучшими практиками в виртуальном сообществе, принимает участие в создании проектов, обеспечивающих социальные блага и развитие всего общества⁴¹⁵. Автор констатирует универсальный характер краудсорсинга, приводя примеры его влияния не только на экономику, но и, например, на журналистскую деятельность, теологическое сообщество, а также политику и власть в целом.

На основе вышеизложенного, в синтезированном виде можно выделить следующие основные признаки краудсорсинга:

- наличие единой цели, затрагивающей решение общих задач развития общества;
- общественный коллективный труд участников, объединенных единой целью и имеющих определенный уровень интеллектуальных и творческих способностей;
- добровольность и безвозмездность участия (либо участие за незначительную плату);

⁴¹⁵ Хау Дж. Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. – М.: Альпина Паблишер, 2012. – 288 с. – С. 21-22.

- использование современных электронных средств коммуникации (Интернет, социальные сети и т.д.).

Технология краудсорсинга, отнюдь, не является абстрактной теоретической конструкцией, а имеет реальные практические примеры своего использования. К числу наиболее ярких примеров ее социальной реализации следует отнести Википедию - общедоступную многоязычную универсальную интернет-энциклопедию со свободным контентом, представляющую собой веб-сайт, содержимое которого пользователи могут самостоятельно изменять с помощью инструментов, предоставляемых самим сайтом⁴¹⁶.

В политико-правовом измерении краудсорсинг также имеет достаточно широкий спектр направлений своего применения, так как позволяет эффективным образом задействовать в системе публичного управления потенциал демократических институтов в условиях развития информационного общества. Теоретически, краудсорсинг не следует олицетворять с каким-либо из институтов демократии, он, скорее, должен рассматриваться как особый технологический инструментарий для реализации тех или иных форм демократии, которые предусматривают коллективный фактор в решении задач публичного управления, а также предполагают использование электронных средств и способов коммуникации.

В научных источниках достаточно часто приводятся примеры политического краудсорсинга из зарубежной практики на основе изучения опыта разработки проекта Конституции Исландии (2010-2013 г.г.) и функционирования ресурса Jolitics.com⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Википедия [Электронный ресурс]. - URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D0%B8%D0%BF%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%8F>. (дата обращения: 02.08.2019).

⁴¹⁷ *Курычая М.М.* Краудсорсинг: законотворческие перспективы // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. - М.: Юрист, 2012. - С. 481-488.

Оценивая практику Российской Федерации по реализации форм участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации, основанных на краудсорсинговой платформе, можно отметить, что в их числе активно используются общественные обсуждения и общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов, осуществляемые посредством специальных сайтов, на которых пользователи сети Интернет могут оставлять комментарии и свои предложения по поводу представленных документов.

Особый интерес представляет новая форма использования краудсорсинговой технологии в публично-правовом пространстве, так называемые, интерактивные карты нарушений или дефектов в государственном и муниципальном управлении.

За последние несколько лет апробированной технологией общественного контроля за выборами в России стал электоральный краудсорсинг, когда сами граждане на основе собственного наблюдения имеют возможность заявить о выявленных нарушениях в ходе выборов, участвуя тем самым в общем деле привлечения внимания к проблемам несоблюдения избирательного законодательства (например, интерактивная карта нарушений на выборах в России). На основе сообщений формируется интерактивная карта, отображающая количество сообщений о нарушениях избирательного законодательства в регионах.

Весьма эффективно зарекомендовало себя использование технологии краудсорсинга при решении экологических проблем на уровне субъектов РФ. Общественное движение «Общероссийский народный фронт» с 2017 года реализует проект «Генеральная уборка», направленный на повышение эффективности общественного контроля со стороны граждан за санитарным состоянием своего региона и представляющий собой открытый сетевой ресурс «Интерактивная карта свалок», на котором граждане могут сами отметить место нелегального складирования мусора или незаконную свалку.

Активисты ОНФ выезжают на место, проверяют информацию, и если она подтверждается, то Общероссийский народный фронт инициирует ликвидацию выявленной свалки посредством как обращения в органы власти, так и путем проведения экологических акций-субботников⁴¹⁸.

На повышение эффективности государственного и муниципального управления направлен еще один краудсорсинговый проект ОНФ - «Дорожная инспекция ОНФ/Карта убитых дорог», стимулирующий участие граждан в формировании дорожной политики в регионах и улучшении качества дорог. Главные задачи – ремонт дорог с учетом мнения граждан и устранение дорожных дефектов, влияющих на аварийность. Актуальность проекта обусловлена недовольством граждан неудовлетворительным состоянием дорог, высоким уровнем аварийности на дорогах, а также невозможностью для автомобилистов оперативно сообщить о дефектах и необходимости их устранения. При планировании дорожных работ органы власти зачастую не учитывают мнение граждан, в результате в планы ремонта попадают те дороги, которые считают нужным отремонтировать чиновники, а не общественность⁴¹⁹.

Развития краудсорсинговых технологий в системе общественного контроля весьма актуально и значимо по причине того, что они представляют собой один из немногочисленных способов осуществления контроля в сфере публичного управления гражданами, лишенными в соответствии с федеральным законом №212-ФЗ возможностей самостоятельной реализации такого права.

2) расширение возможностей информационного обеспечения общественного контроля.

⁴¹⁸ Проект «Генеральная уборка» [Электронный ресурс]. - URL: <https://onf.ru/project/46338/news>. (дата обращения: 02.08.2019).

⁴¹⁹ Проект «Дорожная инспекция ОНФ/Карта убитых дорог» [Электронный ресурс]. - URL: <https://onf.ru/dorozhnaya-inspeksiya-onfkarta-ubityh-dorog> (дата обращения: 02.08.2019).

Формирование цифровой экосистемы общественного контроля обеспечивает возрастающую иммерсивность населения в процесс принятия публично-правовых решений органами власти. Электронные платформы предлагают гражданам новый институциональный потенциал для прямого и эффективного участия в процессах публичного управления. В эпоху развития информационно-коммуникационных технологий возрастают возможности сформировать особый тип личности – активного гражданина, знающего свои интересы и потребности и способного их раскрыть перед органами власти в сетевом пространстве. Мобильные веб-платформы имеют высокий потенциал активизации гражданского участия, так как позволяют аккумулировать и агрегировать интересы пользователей, обмениваться идеями и предлагать их для рассмотрения органам власти, оптимизируют и организуют общественное участие в интересах системы публичного управления.

Современные формы электронной демократии в беспрецедентных масштабах позволяют гражданам участвовать в публичных дискуссиях, дают новые возможности для самоорганизации как общества в целом, так и отдельных социальных групп при формулировании и отстаивании своих интересов. Парламентарии и иные избранные должностные лица, их сотрудники и государственные служащие тратят значительное время и ресурсы на диалог с общественностью, используя разнообразные мобильные и сетевые каналы обмена информацией, что актуализирует использование коммуникативных моделей для формирования и продвижения публично значимой повестки дня, влияния на общественное мнение, информирование населения и т.д.

Имманентный переход к новой методике проектирования информационных систем, сгенерированный в концепции Web 2.0, позволяет перейти на абсолютно новый уровень сетевого взаимодействия власти и общества, максимально расширив количество граждан, принимающих в нем

участие, и улучшив за счет этого и качество информационного контента в виде петиций и предложений.

В Российской Федерации возможности общественного контроля, реализуемого при непосредственном использовании электронных ресурсов уже нашли свое практическое применение в виде многочисленных специализированных платформ для общественного обсуждения, экспертизы проектов нормативных правовых актов, решений и оценки эффективности деятельности органов власти. На федеральном уровне созданы информационные порталы «Ваш контроль», «Российская общественная инициатива», «Change.org», «Демократор. Ру» и т.д., в Москве и Московской области приобрели особую популярность региональные платформы «Активный гражданин», «Добродел», «Наш город Москва».

Перспективным направлением развития информационных платформ является осуществление общественного контроля посредством рейтинговой оценки эффективности деятельности органов государственной власти.

Примером успешной интеграции ресурса такого рода в современной системе государственного управления является американский опыт создания Калифорнийского табеля успеваемости - региональной онлайн-платформы, которая позволяет гражданам консультировать правительство штата по актуальным вопросам политики. Архитектура сайта представляет собой опрос с выставлением оценки качеству государственной политики штата по пятибалльной шкале, которая выставляется исходя из собственной внутренней оценки удовлетворенности гражданина, принимающего участие в опросе. Всего предлагается оценить 6 направлений деятельности руководства штата:

- реализация законодательных актов о доступной медицинской помощи,
- качество государственного образования,
- доступность государственных колледжей и университетов,

- доступ к государственным услугам нелегальных мигрантов,
- законы и регламенты, касающиеся рекреационного использования марихуаны,
- повышение занятости и расширение возможностей для работников.

Данный ресурс представляет собой достаточно удачную модель обратной связи власти с населением, позволяющей выявить общественные настроения и отношение к проводимой органами власти политике. Думается, что в России также необходимо применить позитивный зарубежный опыт, создав новый информационно-технологический ресурс, который позволит гражданам не только наблюдать за деятельностью органов власти и анализировать принимаемые политические решения, но и оценивать в онлайн-режиме эффективность деятельности правительства, что в значительной мере расширит институциональные возможности демократии участия и придаст новый импульс развитию гражданской активности.

Подводя итог рассмотрению вопросов осуществления общественного контроля в сфере формирования и деятельности органов публичной власти, а также проблем и перспектив его дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования, можно сделать следующие выводы:

1) Общественный контроль в сфере законодательной власти обеспечивает качество и легитимность принимаемых парламентом нормативных правовых актов. Доминирующую роль в данном процессе соответствии с действующим законодательством обеспечивают общественные палаты, общественные и иные экспертно-консультационные советы, создаваемые при органах законодательной власти. Вместе с тем, особое значение в данном процессе приобретают направления, связанные с избранием и деятельностью самих парламентариев.

2) Анализ механизма реализации общественного контроля за выборами депутатов представительных органов позволяет прийти к выводу о необходимости усиления его нормативно-правовой регламентации в

российском избирательном законодательстве посредством закрепления в федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» норм об общественном контроле при определении института наблюдателей как основной формы его осуществления.

3) Специфическими особенностями общественного контроля в сфере исполнительной власти являются следующие организационно-правовые условия его реализации:

- механизм общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти основан на концепции «Открытого правительства»;

- осуществление большинства форм общественного контроля посредством использования электронной среды коммуникаций органов исполнительной власти и институтов гражданского общества;

- использование особой формы контроля, основанной на сочетании элементов государственного и общественного контроля – общественно-государственного контроля, реализуемой посредством институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия;

- наряду с контролирующими субъектами, закрепленными в статье 9 федерального закона об основах общественного контроля, граждане и общественные объединения могут выступать самостоятельными субъектами общественного контроля.

3) В условиях реформирования судебной системы возрастающее значение приобретает участие граждан в отправлении правосудия в форме всесторонней оценки и контроля принимаемых решений, что является одним из основных факторов, способствующих формированию правового государства в России и купированию коррупционных процессов в сфере государственного управления, которые развиваются в условиях отсутствия ее прозрачности и открытости.

Отталкиваясь от теории систем можно заключить, что само понятие

«закрытости» от внешних воздействий какой либо системы означает, что она достаточно независима, а значит и устойчива, так как в отсутствии импульсов внешней среды не формируется необходимого защитного механизма, способствующего ее развитию и прогрессированию. Закрытость судебной системы сказывается на ценностном восприятии общества ее деятельности, ведет к развитию правового нигилизма, что недопустимо в демократическом государстве.

Вместе с тем, общественный контроль в сфере судебной власти зачастую ставит вопрос о балансе публичных и общественных интересов, выражающихся, с одной стороны, в необходимости обеспечения права и свобод человека и гражданина, а, с другой, необходимостью обеспечения независимости судов, предотвращения вмешательства в сферу их деятельности и влияния на выносимые судебные решения.

Таким образом, следует признать, что общественный контроль в отношении деятельности органов судебной власти должен иметь правовые пределы и осуществляться только в рамках формальных требований закона.

4) Местное самоуправление является одним из уровней осуществления общественного контроля как формы взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества. Вместе с тем в настоящее время отсутствует как целостная концепция развития муниципальной демократии с присущими ей особенностями организации власти на местах, так и полноценное правовое регулирование общественного контроля за формированием и деятельностью органов местного самоуправления. Институционализация контрольной функции институтов гражданского общества в муниципальных образованиях является слабо развитой по сравнению с федеральным и региональным уровнями. Этому во многом способствует необходимость, стоящая перед органами местного самоуправления, решения более актуальных и прагматичных социально-экономических проблем, связанных в первую очередь с финансированием

вопросов местного значения.

5) Перспективы развития общественного контроля затрагивают как модернизацию конституционно-правовых основ его организации, так и развитие форм и способов его осуществления, а также организационно-институциональных условий внешней среды, обеспечивающей его фактическую реализацию.

Прогрессивным компонентом совершенствования форм и способов осуществления общественного контроля представляется краудсорсинг, являющийся универсальной информационно-коммуникационной технологией, реализуемой, в том числе, в публично-правовом пространстве, обеспечивающей активизацию гражданского участия и осуществление разнообразных форм прямой демократии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

До перехода в 1993 году к демократическим основам функционирования конституционного строя политическая жизнь Российского государства на всем протяжении его многовековой истории характеризовалась противостоянием государственного и общественного элементов в системе публичного управления: верховная власть стремилась к авторитаризации государства, стараясь всеми средствами исключить возможность реализации народного суверенитета, но вместе с тем окончательно подавить волю народа ей не удавалось, и граждане, которые были всецело заинтересованы в участии в управлении делами государства, периодически заявляли о своем желании на представительство.

Проведенное исследование позволяет с полной уверенностью заключить, что общественный контроль является самобытным, не имеющим в пределах международного сообщества аналогов, продуктом исторического и национально-культурного развития России, которая сформировала особый подход к доктринальному пониманию и институциональному конституированию взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества. Концепция общественного контроля, приобретая не только научное обоснование, но и юридическое воплощение с переходом к политической системе советского типа, долгие годы использовалась в качестве идеологической ширмы, прикрывающей негативное содержание тоталитарного строя, и соответственно не имела фактического выражения.

Конституция РФ 1993 года закрепила демократический характер конституционного строя, что дало мощный импульс для становления и развития полноценного гражданского общества. В осознании руководства страны четко визуализировалась необходимость пересмотра старых и внедрения новых принципов и форм взаимодействия власти и граждан. В том числе произошла кардинальная переоценка социальной роли общественного контроля, который стал рассматриваться как важный элемент управления

публичными процессами, направленный на совершенствование государственного управления, способный обеспечить открытость и гласность деятельности органов власти, бороться с коррупционными практиками и осуществлять защиту прав и свобод человека.

В условиях начала демократического транзита, спровоцировавшего нестабильность социально-экономического положения в стране, общество было пока не готово к институциональной самоорганизации и активизировать ресурсы гражданской активности во взаимоотношениях с властью. Во многом именно этим объясняется инициирование создания общественных институтов, деятельность которых направлена на осуществление общественного контроля, со стороны самого государства. И именно этот факт предопределил дальнейший характер и особенности функционирования гражданского общества в России. До сих пор, как в научной среде, так и в публичном пространстве, звучат критические замечания по поводу функциональности ведущих институтов гражданского общества и их зависимости от органов государственной власти.

Принятия федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» добивалось не только гражданское общество, но и представители научного сообщества, основной целью которых было стремление урегулировать многообразие отношений, возникающих в сфере контроля за деятельностью органов публичной власти, закрепить законодательно данное право за институтами гражданского общества.

Вместе с тем, и до принятия федерального закона, и после его принятия, то и дело возникал вопрос о целесообразности урегулирования данных общественных отношений. Нужно ли излишне формализовать отношения, основные на реализации общественных интересов, формировании общественной оценки или мнения? Этот аспект до сих пор остается открытым для дискуссии, как и проблема излишнего вмешательства в сферу гражданского общества при помощи средств правового воздействия.

Положительной стороной развития законодательства в сфере общественного контроля можно считать то обстоятельство, что оно послужило развитию доктрины демократии в новом ключе. Современное понимание сущности и содержания общественного контроля сформировалось в многообразии высказанных до принятия федерального закона об основах общественного контроля подходов и трактовок, которые развивались в русле большинства общественных наук. Однако, институционализация общественного контроля, которая произошла в связи с принятием федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», детерминировала необходимость его более детального изучения именно юридической наукой и именно через призму формы конституционно-правового взаимодействия публичной власти и институтов гражданского общества.

Конституционно-правовая природа общественного контроля определяется его особым положением в системе взаимодействия государство-общество. Возможность контролировать власть со стороны граждан доступна только в подлинно демократическом государстве, в котором источником власти выступает народ. Делегирование полномочий по осуществлению управления публичными процессами специально создаваемым для этого органам, естественным образом детерминирует и осуществление контроля со стороны населения за реализацией этих функций. Социальный контроль в условиях примата принципа народовластия не может обеспечивать только интересы государства и проявляться исключительно в виде государственного контроля, в противном случае это ведет к режимной авторитарности системы управления, нарушает баланс прав и обязанностей участников таких отношений. Общественный контроль должен рассматриваться, с одной стороны, как превентивное организационно-институциональное средство для противодействия нарушений в системе публичного управления (коррупция, нарушение прав и свобод, закрытость

системы управления и т.д.), а с другой стороны, как часть патисипаторной демократии, как неотъемлемый элемент механизма принятия публично-правовых решений в демократическом государстве.

Демократия как основа государственного управления и всех общественных отношений в государстве обуславливает ценностный подход к закреплению правового статуса личности, наличие разнообразных политических и правовых стимулов для формирования общественных интересов, мнений, и убеждений, прозрачность и полицентричность социального управления, предполагающую широкую опору на мнение гражданского общества и сочетание и паритетность государственной и общественной форм такого управления, включая контрольный механизм и взаимную ответственность государства и гражданского общества. Только демократическое государство может гарантировать существование реального недекоративного общественного контроля, который способствует реализации и защите прав человека, открытости государственного управления и ответственности органов государственной власти.

Контроль в общепризнанном понимании представляет собой одну из основных форм реализации власти, предусматривающую набор разнообразных контрольных способов и средств в системе управления общественными отношениями. Фактически власть народа немислима без общественного контроля, который является своеобразным каналом внешнего выражения интересов и воли граждан и их ассоциаций.

Институт общественного контроля очень важен для развития любого демократического государства, так как в структуре конституционного механизма народовластия он позволяет расширить пределы гражданского участия в процессе принятия управленческих решений, обеспечивает более детальный учет потребностей и интересов граждан и их объединений. В условиях отсутствия полноценного гражданского контрольного механизма ставится под большое сомнение легитимность и авторитет государственной

власти, что в свою очередь чревато дестабилизацией всей политической системы. В данном контексте речь должна идти о необходимости поиска новых, партнерских форм взаимодействия власти и общества, которые позволят повысить качество принимаемых политических решений, усилят ответственность органов публичного управления и их должностных лиц.

Следует констатировать, что нормативное закрепление общественной контрольной деятельности отнюдь не решило всех вопросов, которые возникали в отсутствие правовой регламентации ее основ, а наоборот явилось предметом серьезной критики как представителей научной среды, так и широкой общественности. При анализе его содержания, можно прийти к однозначному выводу, что замысел разработчиков создать комплексный нормативный правовой акт, разъясняющий понятие общественного контроля, закладывающий основы его нормативной регламентации, четко определяющий субъектно-объектный состав и механизмы его осуществления, в целом так и не реализовался. Трактовка общественного контроля получилась неоправданной узкой, из сферы его правового регулирования были выведены большинство областей общественной жизни, в которых данный контроль реализовывался и реализуется по сей день.

Подход федерального законодателя к пониманию его содержания и сущности оказался намного уже, нежели чем доктринальный контекст и его практическая реализация. Например, оказались усеченными в нормативном наполнении такие аспекты, как субъектный состав, объект, принципы и иные элементы общественного контроля, что само по себе может повлечь коллизии и различные нарушения в процессе правоприменения законодательства об общественном контроле. Указанная лакунарность действующего законодательства однозначно требует своевременной юридико-технической корректировки.

В настоящее время система юридической регламентации общественного контроля на федеральном уровне представляет собой весьма

хаотичный набор нормативных правовых актов, разработанных различными субъектами правотворчества и, в которых достаточно сложно ориентироваться простому пользователю правовой информации.

Проблемы федерального нормативно-правового регулирования детерминировали соответствующие недостатки и на уровне субъектов РФ. Процесс институционализации общественного контроля в регионах, активно начавшийся после принятия федерального закона об основах общественного контроля, продемонстрировал весьма посредственное отношение регионального законодателя к регламентации данных процессов. Как итог, во многих субъектах РФ законы оказались практически точной копией федерального акта. Это напрямую нивелировало формирование системы дополнительных гарантий реализации контрольной деятельности, и как следствие, сформировало множество юридических пробелов и лакун, препятствующих его полноценной реализации в регионе. Многие вопросы, прямо отнесенные федеральным законодателем к компетенции субъектов РФ, не получили достаточного нормативного наполнения. В некоторых субъектах РФ сложилась диаметрально противоположная ситуация, когда результаты их законотворческой деятельности в сфере общественного контроля, стали входить в нормативное противоречие с требованиями федерального закона.

Слабости региональной нормативно-правовой базы проявились и при регламентации деятельности ряда субъектов общественного контроля – общественных советов, создаваемых при законодательных (представительны) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, общественных инспекций, групп общественного контроля. Все это приводит к мысли о необходимости создания в регионах целостной информационно-методологической среды нормотворчества в сфере общественного контроля. Весомую поддержку в указанном направлении могут оказать Государственная Дума Федерального Собрания РФ и

Общественная палата РФ. Недостатки региональных законов об общественном контроле могут быть купированы разработкой модельного закона «Об основах общественного контроля в субъектах Российской Федерации», а проблемы определения правового статуса общественных советов, общественных инспекций и групп общественного контроля могут быть устранены принятием типовых положений, регламентирующих основы организации и деятельности данных субъектов.

Огромный спектр проблем, связанных с реализацией общественного контроля в сфере конституционно-правового взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества, демонстрирует система местного самоуправления. Несмотря на обилие законодательно закрепленных форм участия населения в решении вопросов местного значения, эффективность их осуществления остается на крайне низком уровне. Гражданское общество демонстрирует патисипаторную пассивность, а вовлечение его институтов в процессы муниципального управления носит формальный характер, в том числе демонстрируя организационную зависимость от воли органов местного самоуправления. Муниципальные нормативные правовые акты, принимаемые с целью урегулирования данных отношений, не носят системного характера, компилируют содержание федеральных и региональных нормативных источников, регулирующих общественный контроль и формы его реализации.

Доминирующая роль государства в процессах институционализации общественного контроля предопределила крайне усеченный законодательный перечень субъектов, участвующих в его осуществлении. Исключение из данного состава граждан и общественных объединений напрямую ограничило их возможность инициировать и реализовывать мероприятия, определяемые как формы общественного контроля (общественный мониторинг, общественные слушания, общественные обсуждения и т.д.). Данная правовая конфигурация обусловила такую модель

общественного контрольного механизма, при которой его осуществление обеспечивается институтами гражданского общества, сформированными при непосредственном либо при косвенном участии органов власти. Это обстоятельство, с одной стороны, определяет специфику существующей системы демократии в России, которая в отличие от политических практик и традиций демократического устройства стран Запада, основанных на самоорганизации гражданского общества и концепции гражданского участия (термин «общественный контроль» в традиционных демократиях практически не используется), испытывает определенную зависимость от государственной политики. Подтверждением тому являются, во-первых, сами факты инициирования Президентом РФ создания Общественной палаты Российской Федерации и принятия федерального закона об основах общественного контроля, а во-вторых, внутренние и внешние политические условия в стране, при которых данные инициативы реализовывались. С другой стороны, налицо явное различие содержания концептов «гражданское участие» и «общественный контроль», так как последний термин, являющийся, так называемым брендом российской демократии, созданным еще в советский период обоснования и развития доктрины народовластия, организационно и институционально включает в свою структуру элемент государственного участия в управлении обществом.

Ограничение вовлеченности граждан и их различных объединений в управление делами государства, в том числе в процедуры осуществления контрольных мероприятий в отношении власти, на практике значительно снижает эффективность процессов, связанных с наблюдением и оценкой публичного управления со стороны общественности.

Другой проблемной стороной функционирования системы общественного контроля является неопределенность трактовки ее объекта, под которую согласно нормам федерального закона об основах общественного контроля подпадают сами институты гражданского общества.

Помимо этого, представляется необходимым осуществлять общественный контроль не только в отношении органов и организаций, но и в отношении их должностных лиц, контролируя порядок их избрания (назначения) и непосредственную деятельность. В настоящее время нормы федерального закона такую возможность не регламентируют.

Вместе с тем, качество и результативность как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности органов государственной власти во многом зависит от тех лиц, кто эту деятельность осуществляет. В механизме функционирования исполнительных и судебных органов государственной власти используется порядок назначения на должности, в который зачастую включаются представители общественности, что в целом можно рассматривать как элемент общественного контроля. В сфере законодательной власти, используется выборный порядок формирования депутатского корпуса, что фактически обеспечивается общественным контролем в виде института наблюдателей за ходом избирательного процесса. Однако ни федеральный закон об основах общественного контроля, который вывел из предмета регулирования избирательные правоотношения, ни российское законодательство о выборах не устанавливают институт наблюдателей как самостоятельную форму общественного контроля. Поэтому на сегодняшний день отсутствует целостное правовое регулирование общественного контроля в сфере избирательных правоотношений, что формирует правовую неопределенность в регулировании и в понимании указанных отношений.

Общественный контроль в сфере функционирования органов публичной власти направлен на оценку качества выносимых решений, обеспечивает их легитимность, а также открытость и подотчетность деятельности указанных органов и их должностных лиц. Он реализуется как в формах, закрепляемых федеральным законом об основах общественного контроля, так и задействует в механизме своей реализации иные формы

контроля, сочетающие в себе элементы государственного и общественного контроля (оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия). Думается, что расширение форм общественного контроля представляет собой одно из наиболее перспективных направлений реформирования законодательства об общественной контроле. Этому во многом будут способствовать процессы цифровизации, охватившие в настоящее время практически все направления развития общественных отношений.

Можно предположить, что содержание федерального закона об основах общественного контроля под воздействием проблем, как затрагиваемых в правовой доктрине, так и возникающих в процессе его практической реализации, в будущем подвергнется юридико-технической корректировке, и эти изменения позволят устранить те пробелы и коллизии, на которые было указано в данном исследовании. Это обстоятельство будет также способствовать развитию юридической доктрины, направленной на актуализацию и своевременное раскрытие основных проблем, связанных с регулированием общественного контроля, определением его места в правовой системе России, и одновременно нахождением путей совершенствования действующего законодательства в сфере взаимодействия публичной власти и гражданского общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты.

1.1. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. от 01 июля 2020 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237 (853); СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; 2021. – № 18. – Ст. 3059.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 28.06.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5048.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5130.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5126.
6. Основы законодательства Российской Федерации о культуре: утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1 (ред. от 30.04.2021) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 46. – Ст. 2615; СЗ РФ. – 2021. – № 18. – Ст. 3058.
7. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5140.
8. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213; 2018. – № 53 (Часть I). – Ст. 8424.

9. О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ // СЗ РФ. – 2020. – № 50 (часть III). – Ст. 8039.
10. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007; 2021. – № 24 (Часть I). – Ст. 4188.
11. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277; 2021. – № 24 (Часть I). – Ст. 4203.
12. О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №1. – Ст.1; 2020. – №50 (часть 1). – Ст.8029.
13. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; 2021. – № 1 (часть I). – Ст. 20.
14. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8454.
15. Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации (ред. от 15.10.2020): федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ // СЗ РФ. – 2016. – № 26 (Часть I). – Ст. 3852; 2020. – № 42 (часть II). – Ст. 6520.
16. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2021. – № 23. – Ст. 2916.
17. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в

местах принудительного содержания: федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789; 2021. – № 18. – Ст. 3060.

18. О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462; 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4188.

19. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: федеральный закон от 14.03.2002 г. № 30-ФЗ (ред. 08.12.2020) // СЗ РФ. – 2002. – №11. – Ст.1022; 2020. – № 50 (Часть III). – Ст. 8071.

20. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. – 2009. – №29. – Ст.3609; 2018. – № 42 (часть II). – Ст. 6376.

21. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228; 2021. – № 22. – Ст. 3690.

22. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5093.

23. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900; 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4188.

24. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 08.12.2020) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913; СЗ РФ. – 2020. – № 50 (часть III). – Ст. 8074.

25. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2007. – № 50. – Ст. 6242; 2021. – № 27 (Часть 1). – Ст. 5179.

26. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4553; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5173.

27. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776; 2021. – № 18. – Ст. 3061.

28. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148; 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4189.

29. О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства: федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4210; 2021. – № 24 (Часть I). – Ст. 4232.

30. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 7007; 2021. – № 24 (Часть I). – Ст. 4188.

31. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 г. №273-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5179.

32. Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СЗ РФ. – 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8424; 2019. – № 52 (часть I). – Ст. 7765.

33. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления:

федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497; 2014. – № 23. – Ст. 2931.

34. Об основах обязательного социального страхования: федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3686; 2016. – № 22. – Ст. 3686.

35. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 24.07.2009 N 209-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3735; 2021. – № 24 (часть 1). – Ст. 4188.

36. О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 48; 2021. – № 27 (часть 1). – Ст. 5092.

37. О защите прав потребителей: закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 11.06.2021) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 766; СЗ РФ. – 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4188.

38. О негосударственных пенсионных фондах: федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 1998. – № 19. – Ст. 2071; 2021. – №27 (Часть I). – Ст. 5171.

39. О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг: федеральный закон от 05.03.1999 г. №46-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // СЗ РФ. – 1999. – №10. – Ст.1163; 2020. – № 14 (Часть I). – Ст. 2027.

40. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74; 2020. – № 52 (Часть 1). – Ст. 8586.

41. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5179.

42. О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров: федеральный закон от 08.12.2003 г. №165-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 2003. – №50. – Ст.4851; 2020. – № 50 (часть III). – Ст. 8074.

43. Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума "Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 08.05.2009 № 93-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. – 2009. – № 19. – Ст.2283.

44. Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ (ред. от 27.12.2009) // СЗ РФ. – 2007. – №49. – Ст.6071; 2010. – №32. – Ст.4298.

45. Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации: федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3028; 2021. – № 24 (часть 1). – Ст. 4208.

46. О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5108.

47. О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений: федеральный закон от 30.11.2011 № 360-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7038; 2021. – № 9. – Ст. 1467.

48. О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих: федеральный закон от 20.08.2004 № 117-ФЗ (ред. от

02.07.2021) // СЗ РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3532; 2017. – №27 (часть I). – Ст. 5171.

49. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 24.

50. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов: федеральный закон от 03.07.2016 № 353-ФЗ // СЗ РФ. – 2016. – № 27 (часть I). – Ст. 5170.

51. Об охране атмосферного воздуха: федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2222; 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4188.

52. О радиационной безопасности населения: федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 141; 2021. – № 24 (часть 1). – Ст. 4188.

53. Об отходах производства и потребления: федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 1998. – № 26. – Ст. 3009; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5184.

54. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // СЗ РФ. – 1999. – №42. – Ст.5005; 2021. – № 24 (часть I). – Ст. 4188.

55. О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СЗ РФ. – 2017. – № 31 (часть 1). – Ст. 4766.

56. О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 01.07.2021) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 7. – Ст. 300; СЗ РФ. – 2017. – № 31 (Часть I). – Ст. 4827.

57. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652; 2021. – № 27 (Часть I). – Ст.5179.

58. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федеральный закон от 22.12.2008 г. №262-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 2008. – №52 (часть 1). – Ст.6217; 2020. – № 50 (Часть III). – Ст. 8074.

59. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2021).

60. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2021).

61. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы : Указ Президента РФ от 01.06.2012. № 761 // СЗ РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 2994.

62. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).

63. Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 (ред. от 16.10.2000) // СЗ РФ. – 1996. – № 28. – Ст. 3356; 2000. – № 43. – Ст. 4233.

64. Об утверждении Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров: Указ Президента РФ от 21.03.1996 № 408 (ред. от 16.10.2000) // СЗ РФ. – 1996. – № 13. – Ст. 1311; 2000. – № 43. – Ст. 4233.

65. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

66. Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций»): Указ Президента РФ от 17.02.2010 № 201 (ред. от 25.07.2014) // СЗ РФ. – 2010. – № 8. – Ст. 838; 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4286.

67. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»): Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 17.09.2020) // СЗ РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1019; 2020. – № 38. – Ст. 5853.

68. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 939.

69. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).

70. Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 28.01.2016.

71. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 03.02.2014.

72. Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года (утв. Правительством РФ) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.12.2016).

73. О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р // СЗ РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

74. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 (ред. от 20 апреля 2017) // СЗ РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5832; 2017. – № 18. – Ст. 2785.

75. Об Экологической доктрине Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р // СЗ РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3510.

76. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015) // СЗ РФ. – 2010. – № 43. – Ст. 5544; 2015. – № 40. – Ст. 5581.

77. О федеральной государственной информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования (вместе с «Положением о федеральной государственной

информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования»): Постановление Правительства РФ от 08.09.2017 № 1082 // СЗ РФ. – 2017. – № 38. – Ст. 5620.

78. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов): Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) // СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084; 2017. – № 29. – Ст. 4374.

79. О порядке осуществления общественного жилищного контроля (вместе с «Правилами осуществления общественного жилищного контроля»): Постановление Правительства РФ от 26.12.2016 № 1491 // СЗ РФ. – 2017. – № 2 (Часть I). – Ст. 336.

80. Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.01.2016

81. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»): Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 28.10.2014) // СЗ РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4902; 2014. – № 32. – Ст. 4502.

82. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации

(вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»): Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 07.05.2020) // СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7491; 2020. – № 19. – Ст. 3016.

83. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»): Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.08.2018) // СЗ РФ. – 2015. – № 6. – Ст. 965; 2018. – № 36. – Ст. 5639.

84. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (в ред. от 14.08.2020) // СЗ РФ. – 2012. – № 51. – Ст. 7219.

85. Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 (ред. от 26.07.2016) // Текст

документа опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.08.2018).

86. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.economy.gov.ru> по состоянию на 30.04.2013. (дата обращения: 08.03.2020).

87. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: // Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 12.10.2021) // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801; 2021. – № 42. – Ст. 7068.

1.2. Международные правовые акты.

88. Всеобщая декларация о демократии (принята без голосования на 161-й сессии Межпарламентского Совета, Каир, 16 сентября 1997 года) // Материалы конференций Межпарламентского союза. 1996–1999.// М.: Издание Государственной Думы. 2001. – 270 с.

89. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. – 2001. – №2. – Ст.163.

90. Парижская хартия для новой Европы (Принята в г. Париже 21.11.1990) // Действующее международное право. Т. 1.- М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – 864 с.

91. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы: принята в г. Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Документ опубликован не был. // Официальный сайт ООН - URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml. (дата обращения: 18.09.2017).

92. Декларация о подлинной демократии, принята 24 января 2013 года CONF / PLE (2013) DEC1. Конференция международных неправительственных организаций (МНПО). Совет Европы // Официальный сайт Совета Европы - URL: <https://rm.coe.int/16802f042c>. (дата обращения: 18.09.2017).

93. Рекомендация CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государств – членов Совета Европы о правовом статусе неправительственных организаций в Европе: Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании постоянных представителей министров // Официальный сайт Совета Европы - URL: <https://rm.coe.int/16802ec26f>. (дата обращения: 18.09.2017).

94. Кодекс эффективной практики участия граждан в процессе принятия решений: Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года // Официальный сайт Совета Европы - URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4> (дата обращения: 18.09.2017).

95. Декларация о средствах массовой информации и правах человека: Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 23 января 1970 г. N 428 (1970) Относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека. Принята на Двадцать первой очередной сессии Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).

96. О доступе к официальным документам: Рекомендация rec (2002) 2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам // Официальный сайт Совета Европы - URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> (дата обращения: 22.04.2015).

97. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии: Приняты Комитетом министров 18 февраля 2009 г. на 1049-м

собрании заместителей министров // Официальный сайт Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации - URL: cikrf.ru/international/recommend.doc (дата обращения: 22.04.2015).

98. Документ Копенгагенского совещания, 5-29 июня 1990 / Конф. по человек. измерению СБСЕ. - Москва : Междунар. отношения, 1990. - 38, [1] с.

99. Меморандум, представленный группой Канады: Материалы 988-й межпарламентской конференции «Обеспечение развития демократии посредством установления тесных связей между парламентом и народом» (Каир, 11–16 сентября 1997 года) // Материалы конференций Межпарламентского союза. 1996–1999. – М.: Издание Государственной Думы. 2001.

1.3. Нормативные правовые акты субъектов РФ

100. Конституция Республики Тыва: принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001 (ред. от 12.04.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.07.2019.

101. Устав (Основной Закон) Владимирской области: Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ (ред. от 05.04.2021) //Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.10.2021.

102. Устав Нижегородской области от 30.12.2005 г. №219-3 (в ред. от 10.09.2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. 13.09.2021.

103. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС: принят Законодательным Собранием Алтайского края 26.05.1995 (ред. от 05.05.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.10.2021.

104. Устав Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-33К (ред. от 26.07.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.10.2021.

105. Устав Красноярского края: Закон Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (ред. от 11.02.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.11.2021.

106. Об общественном экологическом контроле: Закон Республики Дагестан от 13.03.2015 № 19 // Дагестанская правда. 18.03.2015. № 120-121.

107. Об общественном экологическом контроле: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17.03.2014 № 6-РЗ // Официальная Кабардино-Балкария. – 21.03.2014. – № 11.

108. Об общественном экологическом контроле в Чукотском автономном округе: Закон Чукотского автономного округа от 21.12.2007 № 158-ОЗ // Ведомости. – 28.12.2007. – № 51 (327).

109. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Курганской области: Закон Курганской области от 24.12.2015 № 132 (с изм. от 30.11.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2020.

110. Об общественном контроле в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 22.09.2015 № 127-3 (ред. от 10.09.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 13.09.2021.

111. Об общественном контроле в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 02.09.2015 № 3359/933-V-ОЗ (ред. от 25.04.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 26.04.2019.

112. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Еврейской автономной области: Закон ЕАО от

25.11.2015 № 822-ОЗ (ред. от 29.03.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 09.04.2018.

113. О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Саратовской области: Закон Саратовской области от 09.12.2015 №165-ЗСО (ред. от 25.02.2020) // Собрание законодательства Саратовской области. – 2015. – № 23; 2020. – № 1.

114. О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области: Закон Пензенской обл. от 04.03.2015 № 2679-ЗПО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.03.2015.

115. О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 29.04.2015 № 522-З (ред. от 30.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 30.04.2021.

116. Об общественном контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 29.06.2015 № 52-ЗС (ред. от 04.12.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2019.

117. Об общественном контроле в Архангельской области: Закон Архангельской области от 26.10.2015 № 338-20-ОЗ (ред. от 29.09.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 29.09.2020.

118. Об Общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: Закон ХМАО - Югры от 19.11.2014 № 96-оз (ред. от 23.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 28.12.2016.

119. Об общественном контроле в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон ЯНАО от 21.12.2015 № 139-ЗАО (ред. от 24.12.2018) //

Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 26.12.2018.

120. О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области: Закон Пензенской обл. от 04.03.2015 N 2679-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. – 10.03.2015. – № 12. – С. 3.

121. Об общественном контроле в Ленинградской области: Областной закон Ленинградской области от 13.11.2015 № 114-оз (ред. от 16.03.2020) // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>. 16.03.2020.

122. Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-3 № 167-V (ред. от 27.11.2015) // Ил Тумэн. 2014. № 20. Ст. 1-4; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.12.2015.

123. Об общественном контроле в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 25.12.2015 № 3305-КЗ (ред. от 03.03.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 09.03.2017.

124. О порядке отзыва депутата Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 01.02.1995 № 7-5 (ред. от 11.10.2004) // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. – 1995. – № 7 (февраль). – С. 22; Сборник законодательства Республики Алтай. – 2004. – № 20(26) (сентябрь). – С. 5.

125. О порядке отзыва депутата Совета народных депутатов Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 04.10.1999 № 61-ОЗ (ред. от 08.05.2009) // Кузбасс. – № 204. – 27.10.1999; № 84. – 15.05.2009.

126. Об Общественной палате Саратовской области: Закон Саратовской области от 22.02.2017 № 18-ЗСО (ред. от 02.12.2020) // Собрание законодательства Саратовской области. – 2017. – № 4

127. О публичных (общественных) слушаниях: Закон Волгоградской области от 25.04.2007 № 1452-ОД (ред.от 16.02.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. 20.02.2018.

128. О публичных (депутатских) слушаниях в Волгоградской областной Думе: Закон Волгоградской области от 27.04.1999 № 252-ОД (ред. от 10.07.2015) // Волгоградская правда. – № 87. – 19.05.1999; № 124. – 21.07.2015.

129. Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний: Постановление ЗС РК от 29.09.2011 № 2256-IV ЗС // Собрание законодательства РК. – 2011. – № 9. – Ст. 1408.

130. Об утверждении Порядка рассмотрения результатов общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля): Постановление Правительства Омской области от 09.09.2009 № 166-п (ред. от 11.05.2011) // Омская правда. – 18.09.2009. – № 100-101; Омский вестник. – 20.05.2011. – № 20.

131. Типовое положение об общественных советах при органах исполнительной власти области: Постановление Губернатора Саратовской области от 21.07.2016 №183 (с изменениями на 28.01.2021) // Текст постановления опубликован на сайте электронного периодического издания «Новости саратовской губернии» <http://g-64.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).

132. Об утверждении Положения об общественном контроле в городском округе Лосино-Петровский: Решение Совета депутатов городского округа Лосино-Петровский МО от 23.12.2020 № 84/16 (ред. от 07.07.2021) // Городские вести. – 20.02.2021. – № 6/1 (спецвыпуск).

133. Об утверждении Положения о случаях и порядке посещения субъектами общественного контроля органов местного самоуправления и муниципальных организаций муниципального образования «Город Майкоп»: Решение Совета народных депутатов муниципального образования «Город

Майкоп» от 30.07.2020 № 136-рс // Майкопские новости. – 04.08.2020. – № 404-415.

134. Об утверждении Положения о порядке осуществления общественного экологического контроля в области охраны окружающей среды на территории муниципального района Уфимский район Республики Башкортостан: Решение Совета муниципального района Уфимский район РБ от 12.05.2011 № 232 // Уфимские нивы. – 20.05.2011. – № 79(10319).

135. Об утверждении общественной комиссии по осуществлению контроля и координации реализации муниципальной программы «Формирование современной городской среды на 2019 - 2024 годы»: Постановление Администрации городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 30.01.2020 № 22 // Махачкалинские известия. – 31.01.2020. – № 5.

136. О создании рабочих групп общественного контроля на территории муниципального образования «Нерюнгринский район»: постановление Нерюнгринской районной администрации РС(Я) от 03.04.2020 № 524 (ред. от 14.04.2020) // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.08.2021).

137. Об утверждении Положения об общественных советах при городской Думе Краснодара и об отдельных вопросах осуществления общественного контроля: Решение городской Думы Краснодара от 25.02.2021 № 8 п.18 // Вестник органов местного самоуправления МО г. Краснодар. – 26.02.2021. – № 3.

1.4. Зарубежные правовые акты

138. Конституция Сирийской Арабской Республики: принята на референдуме 26.02.2012 года // Официальный сайт Сирийского арабского информационного агентства SANA – URL: http://www.sana.sy/ru/?page_id=1489. (дата обращения: 19.10.2017).

139. Constitución vigente de Venezuela de 1999 con la Enmienda N° 1 de fecha 15 de febrero de 2009 // Gaceta Oficial Extraordinario. 1999. N° 5.908.

140. Конституция Кыргызской Республики от 05.06.2021 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215?cl=ru-ru> (дата обращения: 12.10.2021).

141. Модельный закон СНГ «Об основах общественного контроля»: Принят на сорок шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 46-19 от 27 марта 2017 года) // Официальный сайт Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества независимых государств – URL: http://iacis.ru/upload/iblock/9a6/prilozhenie-k-postanovleniyu-46_19.pdf (дата обращения: 23.10.2017).

142. Об общественных советах государственных органов: Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2014 года №74 // ЭркинТоо от 17 июня 2014 года. – №46.

143. Об общественных советах: Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года №383-V ЗРК // Казахстанская правда от 10 ноября 2015 года. – №215 (28091).

144. Об общественном участии: Закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 года №816-IVQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. – 2014. – №1. – Ст. 1.

145. Об общественном контроле: Закон Республики Узбекистан от 12.04.2018 № ЗРУ-434 // Официальный портал правовой информации Республики Узбекистан: <https://lex.uz/docs/3679099> (дата обращения: 12.10.2021).

146. Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами: Указ Президента Республики Беларусь от 06.05.2010 № 240: Информационно-правовая система Республики Беларусь:

<https://normativka.by/lib/document/500078724/rev/20171204> (дата обращения: 12.10.2021).

147. Правила организации и проведения общественного контроля: Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 73. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022263> (дата обращения: 12.10.2021).

1.5. Проекты правовых актов

148. О проекте Федерального закона № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.03.2012 № 179-6 ГД // СЗ РФ. – 2012. – № 13. – Ст. 1455.

149. Проект Федерального закона № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения: 27.10.2021).

1.6. Правовые акты, утратившие силу

150. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

151. О народном контроле в СССР: Закон СССР от 30.11.1979 // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. – 352 с.

152. Об упразднении органов народного контроля в РСФСР: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 3. – Ст. 29.

153. Положение о съездах представителей промышленности и торговли: Высочайше утвержденное положение Совета министров 24 августа 1906 г. // Собрание узаконений. – 1906. – 7 ноября. – Отд. I. – Ст. 1796.

154. Об усовершенствовании государственного порядка: Манифест 17 октября 1905 г. // Российское законодательство X-XX вв. – М. 1994. Т. 9. – 430 с.

155. Положение о рабочем контроле от 14 ноября 1917 года // Декреты Советской власти. Т. I. – М.: Гос. изд-во полит. литературы. 1957. – 625 с.

156. Об усилении деятельности Рабоче-Крестьянской Инспекции: Декрет ВЦИК от 18.08.1921 // СУ РСФСР. – 1921. – № 61. – Ст. 424.

157. О Рабоче-Крестьянской инспекции: декрет ВЦИК РСФСР от 08 февраля 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – № 16. – Ст. 94.

158. Об утверждении Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 11.07.1969 № 4074-VII // Ведомости ВС СССР. – 1969. – № 29. – Ст. 247.

159. Об утверждении Исправительно-трудового кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 18.12.1970 // Ведомости ВС РСФСР. – 1970. – № 51. – Ст. 1220.

160. Об охране природы в РСФСР: Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. // ВВС РСФСР. – 1960. – № 40. – Ст. 586.

161. Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 10. – Ст. 457.

162. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 // РГ. – 1993. – №89.

II. Научная и специальная литература

2.1. Монографии

163. *Аврех А. П. А. Столыпин и судьбы реформ в России.* – М.: Политиздат. 1991. – 285 с.

164. *Бердникова Е. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / Е. В. Бердникова ; под*

редакцией профессора Г. Н. Комковой. – Саратов : Издательство Саратовского университета, 2018. – 316 с.

165. *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2005. – 592 с.

166. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: НОРМА, 2008. – 591 с.

167. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

168. *Глинка В.Я.* Одиннадцать лет в Государственной думе. 1906 – 1917: Дневник и воспоминания / Вступ. Статья, подгот. текста, биогр. словарь и коммент. Б.М. Витенберг. – М.: Новое литературное обозрение. 2001. – 391 с.

169. *Грудцына Л.Ю.* Адвокатура, нотариат и другие институты гражданского общества в России / под ред. Н.А. Михалевой. – М.: Деловой двор, 2008. – 352 с.

170. *Ильичева Л.Е.* Лоббизм и интересы предпринимательства. – М.: Мысль. 2000. – 253 с.

171. Институционализация взаимодействия гражданского общества с публичной властью в публично-правовых образованиях : монография / [Г. А. Банных, Л. И. Воронина, Е. В. Зайцева, С. Н. Костина, А. И. Кузьмин, В. Б. Куликов, А. С. Неркараян, Н. В. Сыманюк ; под общ. ред. А. И. Кузьмина, Л. И. Ворониной]. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. – 168 с.

172. *Комкова Г.Н., Кулушева М.А.* Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия. – Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 2006. – 140 с.

173. *Котляревский С.А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. – С.-Петербург: Типография Альтшулера. 1907. – 250 с.

174. *Кудрявцев В.Н.* Право и поведение.— М.: Юрид. лит., 1978. –192 с.
175. *Лебедев В.М.* Судебная власть в современной России. – СПб., 2001. – 382 с.
176. *Лепехин В.* Лоббизм. М.: Российский Юридический Издательский Дом, 2005. – 115 с.
177. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 799 с.
178. Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: науч. изд. / *Н.Г. Доронина, В.Ю. Лукьянова, Н.Г. Семилотина* и др. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. - 72 с.
179. *Милюков П.Н.* Очерки по истории русской культуры. – М., 1992. – 491 с.
180. *Парсонс Т.* О структуре социального действия. — М.: Академический Проект, 2000. — 880 с.
181. Правовая деятельность : Коллективная монография / Л. Н. Борисова, Н. А. Устименко, В. И. Власов [и др.]. – Ростов-на-Дону : Общество с ограниченной ответственностью "Наука-Спектр", 2018. – 316 с.
182. Современные проблемы организации публичной власти: монография / *С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова* и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. *С.А. Авакьян.* – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
183. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонов: Пер. с англ. — М.: Политиздат, 1992. — 543 с.
184. *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1959. – 88 с.
185. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. – Москва: Издательство «Юридическая литература», 1974. – 348 с.

186. Хау Дж. Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. – М.: Альпина Паблишер, 2012. – 288 с.

187. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст] : в 4 т. / Макс Вебер ; [пер. с нем.] ; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. — Перевод изд.: Weber Max. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. revidierte Aufl. Besorgt von Johannes Winkelmann. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1972. Т. I. Социология. – 445, [3] с.

188. Чернышев Б.В. Разработка и принятие государственных решений в России: уроки истории (XVIII-XXв.в.). – Саратов: СЮИ МВД России. 2003. – 254 с.

189. Юсупов В.А. Философия административного права : монография / В. А. Юсупов. – Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. – 220 с.

2.2. Учебная и справочная литература

190. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. - 2-е изд., перераб. и доп. - В 2 т. Т. 1. – М.: Юрист, 2006. – 719 с.

191. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. II. – М., 1982. – 360 с.

192. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2007. – 784 с.

193. Берталанфи, Людвиг фон. Общая теория систем = GeneralSystemTheory: Foundations, Development — Applications [Электронный ресурс] / Людвиг фон Берталанфи ; пер. Е. Г. Сторонкина, В. В. Сидорин. - URL: <http://www.az-design.ru> (<http://ru.wikipedia.org>; <http://www.vasilysi.info>). — Загл. с экрана (дата обращения: 13.12.2015).

194. Большая советская энциклопедия. Третье издание. В 30 т. Т. 17. – М.: Издательство «Советская энциклопедия». 1975. – 616 с.

195. *Винер Н.* Кибернетика и общество / Пер. с англ. Е.Г. Панфилова; Общ. ред. и предисловие Э.Я. Кольмана. – М.: Издательство иностранной литературы, 1958. – 199 с.
196. *Гревцов Ю.И.* Правовые отношения // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 639 с.
197. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. Пособие / *В.И. Фадеев, М.В. Варлен.* – М. : Норма, 2008. – 444 с.
198. *Дубовицкий В.Н.* Социология права: предмет, методология и методы. Белорусский государственный университет. – Минск : Право и экономика, 2010. – 174 с.
199. Избранные конституции зарубежных стран: учеб. Пособие / отв. Ред. *Б.А. Страшун.* – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. – 795 с.
200. *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права. – М.: Юр. Литература. – 1961. – 378 с.
201. Исследования по общей теории систем: Сборник переводов / Отв. Ред. и вступительная статья *В.Н. Садовский* и *Г.Э. Юдин.* – Москва , 1969. – 520 с.
202. *Кара-Мурза С.Г.* Советская цивилизация. Книга первая. От начала до Победы. – М.: Издательство «Алгоритм». 2001. – 527 с.
203. *Кистяковский Б.А.* Философия и социология права. – СПб. – 1999. – 798 с.
204. *Ковалева Н.Н., Арестова О.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. №262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (постатейный) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.09.2012).

205. *Козлова Е. И.* Конституционное право России : учеб. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 608 с.

206. Комментарий к Конституции Российской Федерации / *Абрамова А. И., Агапов А. Б., Азарова Е. Г.* и др.; Отв. ред. *Л. А. Окуньков*; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. - 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Бек, 1996. – 634 с.

207. *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Том I. Конституционное право. – С.-Пб.: Типография Спб. Акц. общ. «Слово». 1908. – 509 с.

208. *Марченко М.Н.* Основные принципы права // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 656 с.

209. Научный коммунизм: Словарь / Под ред. академика *А.М. Румянцева*. Издание 4-е дополненное. – М.: Политиздат, 1983. – 352 с.

210. *Нерсесянц В.С.* Философия права: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2005. — 656 с.

211. *Несмеянова С.Э.* Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями. – М.: Проспект, 2008. – 478 с.

212. О социалистических правоотношениях. Тезисы докладов / *Карева М.П., Кечекьян С.Ф.* – М., 1956. – 28 с.

213. *Писарев А. Н.* Формы взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации / А. Н. Писарев; Российский государственный университет правосудия. – Москва : Российский государственный университет правосудия, 2017. – 220 с.

214. 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» / *Е.А. Абросимова, В.В.*

Гриб, А.Г. Дейнеко и др.; под общ. ред. М.А. Федотова. – М.: Статут, 2017. – 207 с.

215. *Протасов В.Н.* Правоотношение как система. – М.: Юрид. лит., 1991. – 143 с.

216. *Рапопорт А.* Математические аспекты абстрактного анализа систем // Исследования по общей теории систем: Сборник переводов / Отв. Ред. и вступительная статья В.Н. Садовский и Г.Э. Юдин. – Москва, 1969. – 520 с.

217. *Скурко Е.В.* Принципы права в современном нормативном правопонимании. – М.: Издательство «Юрлитинформ», 2008. – 200 с.

218. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор – академик РАН *Г.В. Осипов.* – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1998. – 480 с.

219. *Страшун Б.А.* Демократическое государство // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. Авт. Колл. И отв. ред. д.ю.н., проф. *Б.А. Страшун.* – 4-е изд., обновл. И дораб. – М.: Норма, 2007. – 895 с.

220. *Тарасов А.М.* Президентский контроль: понятие и система. Учебное пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 642 с.

221. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / *В.Н. Чернышов, А.В. Чернышов.* – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 96 с.

222. Философский словарь. Под редакцией *М. М. Розенталя* и *П. Ф. Юдина.* М., Политиздат, 1963. – 544 с.

223. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 576 с.

224. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. *Н.И. Химичева*. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 462 с.

225. *Чиркин В.Е.* Публичное управление: Учебник. – М.: Юристъ. 2004. – 475 с.

226. *Эбзеев Б.С.* Конституционное право России: учебник. – Москва: Проспект, 2019. – 768 с.

227. Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. *В.Е. Крутских*. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 450 с.

2.3. Статьи в научных журналах и иных изданиях

228. *Авакьян С.А.* Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 12 – 21.

229. *Авакьян С.А.* Точка отсчета - народ // Российская газета. – 2006. – 28 окт.

230. *Алиев Т.Т.* Место международных норм в иерархии источников гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 4. – С. 27-31.

231. *Алиев Т.Т.* Роль Конституционного Суда Российской Федерации в сочетании баланса частных и публичных интересов в России // Современное право. – 2010. – № 4. – С. 63-67.

232. *Алиев Т.Т., Бердникова, Е.В.* Роль общественного контроля в механизме привлечения парламентариев к конституционно-правовой ответственности в России / Т. Т. Алиев, Е. В. Бердникова // Современное право. – 2015. – № 9. – С. 22-28.

233. *Аринин А.Н.* Развитие парламентского контроля как представительного способа общественного контроля – URL: <http://www.lawinrussia.ru/razvitie-parlamentskogo-kontrolya-kak-predstavitel'nogo-sposoba-obshchestvennogo-kontrolya> (дата обращения: 22.04.2020).

234. *Аристов Е.В.* Общественные блага: концепция и конституционно-правовая характеристика // Вестник Пермского университета. – Юридические науки. – 2016. – Вып. 32. – С. 149-157.

235. *Астафичев П.А.* Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 19-23.

236. *Бакаева О.Ю., Погодина Н.А.* О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. – 2011. – № 4. – С. 36-47.

237. *Баранов М.Л.* Государственный контроль как вид социального управления // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 17-25.

238. *Баранов М.Л.* Содержание государственного контроля как вида социального управления // Юридический мир. – 2012. – № 10. – С. 61-67.

239. *Башаратьян М.К.* Свобода мысли: правовой анализ // Право и политика. – 2007. – № 1. – С. 18-26.

240. *Богатова Е. В.* Формы правовой деятельности государственных органов (на примере Центрального банка Российской Федерации) / Е. В. Богатова // Новеллы материального и процессуального права : Материалы Всероссийской (национальной) научно-практической конференции, Красноярск, 01 мая – 01 2020 года. – Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2020. – С. 131-134.

241. *Бердникова Е. В.* Историко-правовые и идейно-политические предпосылки формирования и развития института народного контроля в СССР / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2021. – Т. 21. – № 3. – С. 323-328.

242. *Бердникова Е. В.* Общественный контроль в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая

серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2020. – Т. 20. – № 4. – С. 469-477.

243. *Бердникова Е. В.* История развития общественного контроля в дореволюционной России / Е. В. Бердникова // История государства и права. – 2018. – № 3. – С. 33-37.

244. *Бердникова Е. В.* Международные правовые стандарты в сфере общественного контроля / Е. В. Бердникова // Международное публичное и частное право. – 2018. – № 4. – С. 6-9.

245. *Бердникова Е. В.* Информационное обеспечение общественного контроля в Российской Федерации: системно-правовой анализ / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2018. – Т. 18. – № 1. – С. 106-111.

246. *Бердникова Е. В.* Категория «общественный контроль» в конституционном законодательстве зарубежных государств / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2018. – Т. 18. – № 4. – С. 466-471.

247. *Бердникова Е. В.* Правовые подходы к определению общественного контроля / Е. В. Бердникова // Современное право. – 2016. – № 3. С. 29-37.

248. *Бердникова Е. В.* Правовое регулирование видов общественного контроля в Российской Федерации / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2016. – Т. 16. – № 1. – С. 97-107.

249. *Бердникова Е. В.* Пробелы правовой регламентации принципов общественного контроля в Российской Федерации / Е. В. Бердникова // Современное общество и право. – 2016. – № 2(23). – С. 12-21.

250. *Бердникова Е. В.* Актуальные вопросы правового регулирования и реализации парламентского контроля в Российской Федерации / Е. В.

Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2015. – Т. 15. – № 4. – С. 431-437.

251. *Бердникова Е. В.* Роль общественного контроля в обеспечении демократических выборов в Российской Федерации / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2014. – Т. 14. – № 4. – С. 651-662.

252. *Бердникова Е. В.* Особенности конституционно-правового регулирования общественного контроля в советской системе государственного управления / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2013. – Т. 13. – № 4-2. – С. 696-703.

253. *Бердникова Е. В., Титовская А.В.* Конституционно-правовые гарантии реализации избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями / Е. В. Бердникова, А. В. Титовская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 3(98). – С. 197-201.

254. *Бердникова Е. В.* Роль и место общественного контроля в механизме защиты прав человека и гражданина России / Е. В. Бердникова // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 3(29). – С. 68-76.

255. *Бердникова Е. В.* Формы общественного контроля в судебной системе Российской Федерации / Е. В. Бердникова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2012. – Т. 12. – № 1. – С. 97-101.

256. *Бердникова Е. В., Соловых С.Н.* Политико-правовой механизм осуществления общественной экспертизы решений органов государственной власти Российской Федерации / Е. В. Бердникова, С. Н. Соловых // Правовая культура. – 2012. – № 1(12). – С. 119-125.

257. *Бердникова Е. В., Россошанский А.А.* Общественный контроль как средство реализации народного суверенитета / Е. В. Бердникова, А. А. Россошанский // Международный и национальный механизмы обеспечения

суверенитета : Материалы VIII Международного Конституционного Форума, посвященного 80-летию Саратовской области, Саратов, 16 декабря 2016 года. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2017. – С. 29-35.

258. *Васькова М.Г.* Проблемы становления и реализации электронной демократии в электронном государстве // Российский юридический журнал. – 2010. – № 4. – С. 47-50.

259. *Вахрамеев Р.Г.* Законодательство о конституционном праве на информацию в системе законодательства Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 140-145.

260. *Величинская Ю.Н.* «Общественное мнение» в фокусе конституционного права: к вопросу о расширении понятийного аппарата науки // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 9-14.

261. *Винницкий И.Е.* Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. – 2011. – № 13. – С. 14-17.

262. *Винокуров А.Ю.* Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. – 2014. – № 3. – С. 17-22.

263. *Власенко Н.А.* Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 43 - 54.

264. *Врублевская О.А.* О сущности понятия «социальное взаимодействие» в научных исследованиях // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. академика М.Ф. Решетнева. – 2006. – № 5(12). – С. 60-65.

265. *Гаджиев Г.А.* Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 4. – С. 16 - 28.

266. *Гамильтон А.* К народу штата Нью-Йорк // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – М.: Ладомир, 2006. – 496 с.

267. *Гимгина М.Е.* Содержание и правовое регулирование свободы религии: опыт европейских государств // Российский юридический журнал. – 2013. – № 6. – С. 54-59.

268. *Гриб В.В.* Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 32 - 37.

269. *Гриб В.В.* Взаимодействие государства и гражданского общества: правовые проблемы // История государства и права. – 2010. – № 23. – С. 24-27.

270. *Гриб В.В.* Внебюджетные фонды как объекты общественного контроля: Пенсионный фонд РФ, негосударственные пенсионные фонды, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования // Социальное и пенсионное право. – 2016. – № 4. – С. 20 - 26.

271. *Гриб В.В.* Генеральная прокуратура Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации как объекты общественного контроля // Юридический мир. – 2016. – № 9. – С. 38 - 44.

272. *Гриб В.В.* Историческая роль и значение общественных формирований в России в развитии гражданского общества // История государства и права. – 2010. – № 10. – С. 33 - 35.

273. *Гриб В.В.* Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. – 2010. – № 3. – С. 32 - 39.

274. *Гриб В.В.* Право на получение информации и проблемы его реализации субъектами общественного контроля в Российской Федерации и за рубежом // Российская юстиция. – 2015. – № 10. – С. 16-19.

275. *Гриб В.В.* Президент РФ - объект общественного контроля? // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 34 - 36.

276. *Гриб В.В.* Система избирательных комиссий РФ как объект общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 11. – С. 42 - 46.

277. *Гриб В.В.* Субъекты естественных монополий и государственных корпораций как объекты общественного контроля // Конкурентное право. – 2016. – № 4. – С. 3 - 5.

278. *Грось Л.* Еще раз о свободе мнения и защите чести // Российская юстиция. – 1998. – № 9. – С. 19-21.

279. *Гуменюк Т.А.* Справедливость как принцип права: законодательное установление и реализация при применении мер административной ответственности // Закон. – 2009. – № 9. – С. 69-83.

280. *Даймонд Л.* Определение и развитие демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – М.: Ладомир, 2006. – 462 с.

281. *Дегальцева Е.А.* Общественные организации в политической системе Российского общества конца XIX - начала XX в. // Актуальные вопросы истории Сибири: Вторые научные чтения памяти профессора А.П.Бородавкина 6-7 октября 1999 года: Материалы конф. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000. – С. 321-322.

282. *Дзидзоев Р.М.* К вопросу об открытом правительстве в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 35-38.

283. *Дианов А.Г.* Рабоче-Крестьянская инспекция и проблема контроля за деятельностью госаппарата в Сибири в 1920 г. // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – №. 346 (май). – 215 с. – С. 64-68.

284. *Дидикин А.Б.* «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 1. – С. 16-19.

285. *Дмитриев Ю.* Закон о полиции – заметки на полях проекта // Право и жизнь. – 2010. – № 8. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2020).

286. *Докторович А.Б.* Социальные действия, взаимодействия и отношения // Пространство и время. – 2012. – № 2. – С. 65-70.

287. *Егорова Н.Е., Помазанский А.Е., Потапенко В.С.* Интересы в праве: мнение молодых ученых // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С.149-163.

288. *Ерыгина В.И.* Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 26 - 30.

289. *Жиров А.А.* Общественный контроль за правами потребителей. Возможности злоупотребления // Административное право. – 2011. – № 3. – С. 77 - 82.

290. *Занина Т.М., Крицкая М.С.* Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 38-42.

291. *Зенин С.С.* К вопросу о возможности изучения публичных слушаний как самостоятельного правового института // Юридический мир. – 2010. – №4. – С.51-53.

292. *Зенин С.С.* Правовое закрепление системы власти в Конституции РФ: теоретический аспект // Lexrussica. – 2013. – № 12. – С. 1366-1373.

293. *Зорькин В.Д.* Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 6. – С. 1-12.

294. *Зорькин В.Д.* Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5. – С. 1-15.

295. *Зубарев С. М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 7-13.

296. *Зубарев С.М.* Новые технологии общественного контроля: реальность или иллюзия? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 1. С. 72 - 93.

297. *Зяблюк Н.Г.* Лоббизм и судебная система США // США-Канада: экономика, политика, культура. – 2001. – № 6. – С. 73-74.

298. *Кабышев В.Т.* Власть, культура и психология в системе конституционных отношений России // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М.: Формула права, 2013. – 320 с. – С. 227-235.

299. *Кабышев В.Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М.: Формула права, 2013. – 320 с. – С. 292-301.

300. *Кабышев В.Т.* Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. – М.: Формула права, 2013. – 320 с. – С. 51-60.

301. *Карлина Т.Д.* Понятие общественного объединения по российскому законодательству // Российская юстиция. – 2014. – № 8. – С. 49-52.

302. *Кашанина Т.В.* Гражданское общество: всесторонний взгляд // Lexrussica. – 2014. – № 5. – С. 622-626.

303. *Киричек Е.В.* Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 9. – С. 1094 - 1100.

304. *Кобец П.Н., Краснова К.А.* Основные причины и условия, детерминирующие бандитизм // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2011. – № 4. – С. 5 - 12.

305. *Коврякова Е.В.* Вече как форма народовластия у славян // Актуальные проблемы истории государства и права. – 2014. – № 12. – С. 2690-2694.

306. *Комарова В.В.* Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 2-5.

307. *Комкова Г.Н., Володин В.В.* Общественный контроль как механизм обеспечения открытости органов публичной власти // Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде / Коллективная монография под ред. В.В. Володина и С.В. Кабышева. – М.: «Формула права», 2009. – 253 с. – С. 82-91.

308. *Комкова Г.Н.* Проблемы обеспечения равенства и справедливости на современном этапе конституционного развития России / Г. Н. Комкова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 2(121). – С. 26-30.

309. *Комкова, Г. Н., Бердникова, Е.В.* Содержание объекта и предмета общественного контроля в Российской Федерации: теоретико-правовые вопросы / Г. Н. Комкова, Е. В. Бердникова // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 4(112). – С. 11-19.

310. *Кононенко Т.Г.* Участие граждан в управлении государственными делами: исторический опыт в России и за рубежом // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов). Выпуск 2: Сборник

научных статей. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. – 447 с. – С. 153-161.

311. *Кононов К.А.* Конституционно-правовой институт: теоретико-методологические основания исследования категории // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 2-8.

312. *Кравцова Е.А.* Взаимодействие законодательных органов с институтами гражданского общества с использованием информационного и цифрового пространства России // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 9. – С. 27 – 29.

313. *Краев Н.В., Андреев М.Н., Краева В.Н.* О возрождении в России общественного охотничьего контроля // Законодательство и экономика. – 2017. – № 1. – С. 48-68.

314. *Кротов А.В.* Перспективы развития информационной свободы в РФ // Правовые вопросы связи. – 2006. – № 2. – С. 23-34.

315. *Курячая М.М.* Краудсорсинг: законотворческие перспективы // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. – М.: Юрист, 2012. – С. 481-488.

316. *Лапина М.А., Лапин А.В.* Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 2-6.

317. *Лапина А.И.* Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – № 1. – С. 102 - 110.

318. *Лапина, Л. П.* Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке / Л. П. Лапина, Т. Ф. Салеев // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2015. – Т. 25. – № 2. – С. 119-122.

319. *Лебедев В.А.* Идеологическое многообразие и российская

многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 2 - 3.

320. *Левченко Г.П.* Внутриколхозный общественный контроль // Правоведение. –1963. – № 1. – С.78-89.

321. *Ленин В.И.* Замечание и добавление к проектам «Положения о рабочей и крестьянской инспекции» // Полное собрание сочинений. Т.40. Пятое издание, 1974. – 499 с. – С. 65-66.

322. *Ленин В.И.* Предисловие // Полное собрание сочинений. Т.40. Пятое издание, 1974. – 499 с.

323. *Ленин В.И.* Удержат ли большевики государственную власть? // Полное собрание сочинений. Т.34. Пятое издание. – М.: Издательство политической литературы. 1969. – 577 с. – С. 287-339.

324. *Липчанская М.А.* Политико-правовые проблемы участия граждан в управлении делами государства в условиях модернизации Российской государственности // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов). Выпуск 2: Сборник научных статей. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. – 447 с.

325. *Лучин В.О., Боброва Н.А.* Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 17-30.

326. *Лысенко В.В.* Гражданское общество: к вопросу правопонимания // История государства и права. – 2009. – № 23. – С. 43 - 47.

327. *Магомедова П.Р.* Равенство в доктрине конституционализма // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 717-722.

328. *Малый А.Ф., Малая Т.Н.* Общественная палата субъекта Российской Федерации: некоторые проблемы определения правового статуса

// Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 5. – С. 38-41.

329. *Мамцев Г.Э.* К вопросу о правовой регламентации общественного финансового контроля // Законодательство и экономика. – 2015. – № 11. – С. 54-56.

330. *Масловская, М. В.* О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте / М. В. Масловская // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 4-8.

331. *Матузов Н.И.* Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. – 1995. – № 3. – С. 83-93.

332. *Миддлтон Д.* Свобода выражения мнения и контроль над финансированием предвыборных кампаний: европейские перспективы // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 3. – С. 188-190.

333. *Милушева Т.В.* К вопросу об общественном контроле – URL: http://www.rusnauka.com/15_DNI_2008/Gosupravlenie/33421.doc.htm (дата обращения: 22.04.2020).

334. *Михеева Т.Н.* Актуальные проблемы формирования региональных общественных палат // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 52-55.

335. *Мухачев И.В.* Гарантирующие конституционно-правовые нормы и отношения // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 17 - 21.

336. *Назаров В.В.* К вопросу о роли земства в становлении гражданского общества в России во второй половине XIX века // Известия Саратовского университета. – 2008. – Т. 8. – Сер. История. Международные отношения, вып. 1. – С. 25-27.

337. *Нарутто С.В.* Наблюдатель на выборах: правовое положение, порядок участия // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.09.2021).

338. *Нудненко Л.А.* Решения Европейского суда по проблемам

реализации свободы слова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 46-49.

339. *Овчинников Н.А.* Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 36 - 43.

340. *Околеснова О.А.* Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 4. – С. 18-21.

341. *Околеснова О.А.* Раскрытие информации как форма обеспечения доступа к информации, составляющей общественный интерес // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 5. – С. 794-798.

342. *Остапенко А.С.* Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 8. – С. 3-6.

343. *Панченко, В. Ю.* Правовое взаимодействие как вид и форма социального взаимодействия / В. Ю. Панченко // Вестник Гуманитарного института ТГУ. – 2013. – № 1(14). – С. 46-49.

344. *Панченко П.Н.* Общественный контроль в сфере правопорядка: вопросы формирования его системы // Российская юстиция. – 2010. – № 4. – С. 50-54.

345. *Петров Р.И.* Свобода слова в решениях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 13. – С.21-25.

346. *Петрова И.Г.* Принцип законности в арбитражном судопроизводстве // Юридический мир. – 2006. – № 3. – С. 76-80.

347. *Платова Т.В., Давыдова Ю.А.* Парламентаризм в царской России: идеи и попытки реализации // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. Научно-теоретический журнал. – 2015. – № 4. – С. 86-91.

348. *Попова О.Д.* Опыт учета общественного мнения в законодательном процессе (на примере церковных реформ во второй половине XIX - начале XX века) // История государства и права. – 2007. – №8. – С 32-35.

349. *Путимцев С. В.* Понятие и сущность социального взаимодействия / С. В. Путимцев // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий : материалы IV Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 23-24 апреля 2018 г. : в 2-х т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. — Т. 1. — 316 с. – С. 50-55.

350. *Путин В.В.* Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 06.02.2012. – № 20/П.

351. *Рогачева Л.И.* Общественные организации и гражданское общество // Власть. – 2010. – № 4. – С. 27-29.

352. *Романовская О.В.* Квалификационные коллегии судей и судебная реформа // Российская юстиция. – 2009. – №11. – С. 17-21.

353. *Ромашов, Р. А.* Теория конституционно-правового отношения / Р. А. Ромашов // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 9. – С. 25-32.

354. *Руденко В.Н.* Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 44-53.

355. *Сенякин Н.Н., Балашов А.Н.* Проблемные аспекты взаимодействия судейского сообщества со средствами массовой информации // Российский судья. – 2008. – № 5. – С. 39-41.

356. *Смирнов В.А.* Вече – органы широко народного представительства в принятии решений и контроле за их исполнением на Руси в X – начале XVI века // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. Научно-теоретический журнал. – 2012. – № 4. – С. 123-129.

357. *Соколов О.В.* Конкретизация принципов права в законодательстве // Административное и муниципальное право. – 2008. – №3. – С. 95-99.
358. *Сомов М.Д.* Республиканская идеология и ее демократические пределы // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 15-18.
359. *Стародубцева И.А.* Конституционный принцип приоритета прав и свобод человека: коллизии в реализации // Российская юстиция. – 2010. – № 8. – С. 43-45.
360. *Степкин С.П.* Оценка регулирующего воздействия как инструмент законотворчества // Закон. – 2017. – № 11. – С. 145 - 153.
361. *Стрельников К.А.* К вопросу об общественном контроле над системой обеспечения военной безопасности Российской Федерации // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 8. – С. 45-46.
362. *Сундатова О.Ю., Ходина Э.В.* Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 38-48.
363. *Тарасов В.Н.* Тенденции и проблемы развития института суда присяжных в России // Судья. – 2016. – № 5. – С. 15 - 19.
364. *Тарасов О.И.* Проблемы административно-правового статуса российских юридических лиц публичного права // Закон. – 2012. – № 12. – С. 156-159.
365. *Терехин В.А.* Самостоятельность судебной власти и независимость судебной власти как гарантия прав граждан // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 42-50.
366. *Тихомиров Ю.А.* Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С. 35 – 45.
367. *Тиунов О.И.* Роль международно-правовых стандартов в регулировании взаимодействия международного и национального права // Журнал российского права. – 2012. – № 12. – С. 69-83.

368. *Травников Н.О.* Конституционно-правовой анализ понятия «право на информацию» // Российский юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 18-22.

369. *Туманов Д.А.* Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. – № 9. – С. 3-4.

370. *Уваров А.А.* Средства массовой информации как институт гражданского общества (правовые аспекты) // Российская юстиция. – 2014. – № 6. – С. 45-48.

371. *Уваров А.А., Уваров А.А.* Теоретико-правовые вопросы функционирования современного гражданского общества в России // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 7 - 10.

372. *Ульянов В.С.* Защита прав граждан на открытость и доступность информации // Законность. – 2014. – № 6. – С. 15 - 17.

373. *Федотова Г.А., Громова Н.М., Якубов Б.А.* Общественно-государственное управление как фактор инновационного развития образовательного учреждения // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6. – URL: www.science-education.ru/106-8009 (дата обращения: 28.02.2015).

374. *Хабриева Т.Я.* Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. – 2009. – №10. – С.5-13.

375. *Халий И.А.* Общественные движения в России до конца 1920-х годов: развитие в эпоху трансформаций // Социологический журнал. – 2008. – № 2. – С. 56-57.

376. *Цыбулевская О.И.* Гражданское общество и государство: различие и взаимодействие // Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / Под ред. к.ю.н., доцента О.И. Цыбулевской. – Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. – 158 с. – С. 19-24.

377. *Цыбулевская О.И.* Гражданское общество и общественные объединения // Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / Под ред. к.ю.н., доцента О.И. Цыбулевской. – Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. – 158 с. – С. 141-152.

378. *Цыбулевская О.И.* Функции гражданского общества // Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / Под ред. к.ю.н., доцента О.И. Цыбулевской. – Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. – 158 с. – С. 24.

379. *Чеботарев Г.Н.* Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2015. – № 6. – С. 125-130.

380. *Чепурнов А.Г.* Некоторые аспекты повышения эффективности судебной системы // Администратор суда. – 2007. – № 2. – С. 7-9.

381. *Черепанов В.А.* К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 41-44.

382. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. – 2010. – № 5. – С. 22-24.

383. *Юсупова Г.* Узбекистан: проблемы повышения статуса общественных организаций в политической жизни общества // Центральная Азия и Кавказ. – 2007. – № 3 (51). – С. 165-171.

2.4. Диссертации и авторефераты диссертаций.

384. *Авдеева А.И.* Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Авдеева Арина Игоревна; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. - Москва, 2017. – 241 с.

385. *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической

деятельности: вопросы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. – 436 с.

386. *Гриб В.В.* Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – Москва, 2011 – 48 с.

387. *Мольчик Ч.* Народный контроль в системе социалистической демократии: На опыте СССР и ПНР : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01- Теория и история государства и права; История политических и правовых учений /Академия общественных наук при ЦК КПСС. – М., 1983. - 19 с.

388. *Огнева Е.А.* Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Огнева Елена Александровна; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. – Москва, 2015. - 232 с.

389. *Околёнова О.А.* Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.13 / Околёнова Ольга Алексеевна; [Место защиты: Нац. исслед. ун-т «Высш. шк. экономики»]. – Москва, 2014. - 236 с.

390. *Очеретина М.А.* Публичные слушания в публичном праве Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Екатеринбург. 2009. – 27 с.

391. *Панченко В.Ю.* Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации: теоретико-правовое исследование: автореферат диссертации ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Панченко Владислав Юрьевич; [Место защиты: «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»]. – Москва, 2016. – 54 с.

392. *Полещук А.С.* Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Полещук Алексей Сергеевич; [Место защиты: Моск. ун-т МВД РФ]. – Москва, 2012. – 245 с.

393. *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина современной России. Автореф. дисс...д-ра.юрид.наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Саратов. 2004. – 54 с.

394. *Романовская О.В.* Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации : Автореф. дисс. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Романовская Ольга Валентиновна; [Место защиты: Казан. (Приволж.) федер. ун-т]. – Пенза, 2010. – 43 с.

395. *Сергеев С.Г.* Становление гражданского общества в России: историко-политологический подход. Автореф. дисс...к.полит.наук. – Саратов, 1999. – 24 с.

396. *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус негосударственных организаций : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.14 / Соболева Юлия Викторовна; [Место защиты: Сарат. гос. юрид. акад.]. – Саратов, 2018. – 434 с.

397. *Туманова А.С.* Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций в России в начале XX века: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.01 - Теория и история права и государства ; История правовых учений / А.С. Туманова; Академия управления МВД России. – М., 2003. – 34 с.

398. *Япрынцев И.М.* Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 /

Япрынцева Иван Михайлович; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. – Москва, 2018. – 224 с.

III. Материалы правоприменительной практики.

399. Дело «Гринберг (Grinberg) против Российской Федерации»: Постановление Европейского Суда по правам человека от 21.июня2005 г.// Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2005. № 12. С. 4, 90 - 98.

400. Кастеллс (Castells) против Испании: Решение Европейского Суда по правам человека от 23 апреля 1992 г. // Официальный сайт Европейского Суда по правам человека. - URL: http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Castells_v_Spain_23_04_1992.pdf. (дата обращения: 04.12.2017).

401. Дело «Баранкевич (Barankevich) против Российской Федерации» (жалоба № 10519/03): Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2008. – № 10. – С. 128 - 136.

402. Дело «Зиновчик (Zinovchik) против Российской Федерации» (жалоба № 27217/06): Постановление ЕСПЧ от 09.02.2016 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2017. – № 2(176).

403. Дело «Писари (Pisari) против Республики Молдова и Российской Федерации» (жалоба № 42139/12): Постановление ЕСПЧ от 21.04.2015 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 10(20).

404. Дело «Абакарова (Abakarova) против Российской Федерации» (жалоба № 16664/07): Постановление ЕСПЧ от 15.10.2015 // Российская хроника Европейского Суда. – 2016. – № 2(38).

405. Дело «Малмберг и другие (MalmbergandOthers) против Российской Федерации» (жалобы № 23045/05, 21236/09, 17759/10 и 48402/10): Постановление ЕСПЧ от 15.01.2015 // Бюллетень Европейского

Суда по правам человека. – 2015. – № 5(155).

406. Дело «Заев (Zayev) против Российской Федерации»: Постановление ЕСПЧ от 16.04.2015 (жалоба № 36552/05) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2015. – № 10(22).

407. Дело «Сыро (Soro) против Эстонии» (жалоба № 22588/08): Постановление ЕСПЧ от 03.09.2015 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2017. – № 1(37).

408. Дело «Роман Захаров (RomanZakharov) против Российской Федерации» (жалоба № 47143/06): Постановление ЕСПЧ от 04.12.2015 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2016. – № 6(168).

409. Дело «Сабо и Виши (SzaboandVissy) против Венгрии» (жалоба № 37138/14): Постановление ЕСПЧ от 12.01.2016 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – 2016. – № 7(31).

410. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П // СЗ РФ. – 1998. – №25. – Ст.3002.

411. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куланова Вячеслава Геннадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 части 1 статьи 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 1818-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).

412. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рябушкиной Веры Григорьевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 348, пунктом 2 статьи 350, частью второй статьи 385 и

статьей 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2011 № 116-О-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).

413. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданки Кулешовой Людмилы Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями законов Санкт-Петербурга от 27 мая 2005 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», от 2 июня 2005 года «О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга», от 12 июля 2005 года «О внесении изменений и дополнений в Устав Санкт-Петербурга» и от 29 сентября 2005 года «Об официальном толковании положений пунктов 1, 3, 4 статьи 17 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга»: Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 N 522-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 2.

414. По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.

415. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П // СЗ РФ. – 2011. – № 28. – Ст.4261.

416. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи

с жалобой гражданина Н.К. Шматкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.11.2015 № 29-П // Российская газета. – № 270. – 30.11.2015.

417. По жалобе граждан Анохиной Анастасии Владимировны, Бадова Дениса Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 1 части 4 статьи 6, части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1428-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2017. – № 2.

418. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4470.

419. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами

судов: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 № 18-П // СЗ РФ. – 2000. – № 3. – Ст. 353.

420. По запросу Промышленного районного суда города Ставрополя о проверке конституционности части третьей статьи 31 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате: Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1532-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2015).

421. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы государственного бюджетного учреждения здравоохранения города Москвы «Городская клиническая больница № 15 имени О.М. Филатова Департамента здравоохранения города Москвы» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 8 статьи 9 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 233-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2015).

422. По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 335.

423. По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 348.

424. Определение Верховного Суда РФ от 20.06.2012 № 64-АПГ12-3 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2015).

425. О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 8; 2012. – № 4.

426. Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2013. – № 3. март.

427. Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2009 г. №92-Г09-5 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2015).

428. Об утверждении Положения о научно-консультативном совете при Верховном суде Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2014 № 8 (ред. от 03.10.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2014. – № 10.

429. О признании недействующими отдельных положений Закона РС(Я) от 30.04.2014 1305-3 N 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»: Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27.03.2015 по делу № 3-15/15 // Якутские ведомости. – 27.10.2015. – № 39.

430. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 19.03.2020 по делу № 88-3615/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2021).

431. Проект Приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ «Об утверждении Порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды, в том числе формы

удостоверения, порядка его выдачи, порядка взаимодействия общественных советов органов государственного лесного и экологического надзора и общественных инспекторов по охране окружающей среды» (подготовлен Минприроды России 26.09.2016 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 11.09.2017).

432. Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по ведению реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации: Приказ Минюста России от 31.07.2012 № 151 (ред. от 29.09.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.10.2017.

433. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146 (ред. от 29.09.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2017

434. О проведении разъяснительной работы по вопросам прав и обязанностей потребителей коммунальных услуг (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению информационно-разъяснительной работы с гражданами по вопросам прав и обязанностей потребителей коммунальных услуг») // Письмо Минрегиона России от 02.04.2012 № 7435-АП/14 // Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. 2012. № 11. Ноябрь.

435. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации

деятельности открытого правительства от 26.12.2013 N AM-ПЗ6-89пр) // Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.mintrans.ru/> по состоянию на 27.06.2014.

436. О полномочиях общественных объединений потребителей: письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 29 июня 2005 г. № 0100/4938-05-32 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.04.2017).

437. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 31.08.2021) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2021).

438. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти: утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от «26» декабря 2013 г. № AM-ПЗ6-89пр. Документ опубликован не был. - URL: <https://openstandard.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).

439. Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти: Типовое положение, утвержденное советом Общественной палаты Российской Федерации от 05.07.2018 №55-С (ред. от 02.12.2020) // Официальный сайт Общественной палаты РФ - URL: https://www.oprf.ru/files/standart_deyatelnosti09062020.pdf (дата обращения: 20.03.2021).

440. Итоги деятельности НП «Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль» в 2016 году // См.: Официальный сайт НП «ЖКХ Контроль» - URL: http://gkhkontrol.ru/wp-content/uploads/2016/12/GKHkontrol_report_2016.pdf. (дата обращения: 04.12.2017).

IV. Официальные документы.

441. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // РГ. № 282. 13.12.2013.

442. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. — 144 с. Электронный ресурс. Официальный сайт Общественной палаты Российской федерации - URL: <http://www.oprf.ru/documents/1151/1568/?PHPSESSID=9q5d9t2uol82vgrfhha035smt4>. (дата обращения: 04.12.2017).

443. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2019 год. — М., Общественная палата Российской Федерации, 2019. – 150 с.

444. Доклад о состоянии гражданского общества в Саратовской области за 2017 год / Общественная палата Саратовской области. – Саратов: Саратов. гос. техн. ун-т, 2018. - 116 с.

445. Терроризм и права человека: Предварительный доклад, подготовленный Специальным докладчиком Комиссии по правам человека ООН г-жой. К.К. Куфой // Док. ООН E/CN.4/Sub.2/1999/27;P.11. (дата обращения: 04.12.2017).

446. Верховенство закона и правосудие на переходном этапе в обществах в состоянии конфликта и постконфликтных обществах. Доклад генерального секретаря, Дос. S/2004/616, 23 августа 2004 года. – 31 с.

447. О верховенстве права: доклад. Утвержден Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года). CDL-AD(2011)003rev. Страсбург, 4.04.2011. (дата обращения: 04.12.2017).

448. Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ. Варшава. 23 декабря 2016 года // Официальный сайт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе - URL:

<http://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/294246?download=true>. (дата обращения: 04.12.2017).

449. Обсуждение в ПАСЕ 27 июня 2017 года (22-е заседание) (см. Док. 14274, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и средствам массовой информации, докладчик: г-жа Гюльсен Бильгеган). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2017 года (22-е заседание). См. Также Рекомендацию 2106 (2017) // Официальный сайт Совета Европы - URL: <https://rm.coe.int/adoptedtextsession-june2017-ru/168073f6bf> (дата обращения: 20.10.2017).

450. XIV съезд Всесоюзной коммунистической партии (б): Стенографический отчет. М.: Государственное издательство. 1926. – 1030 с.

451. XVII съезд Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков). Стенографический отчет. М. : Партиздат, 1934. - 716 с.

452. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г. : Стенографический отчет : в 2 т. Т. 1. М. : Политиздат, 1988.- 352 с.

453. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25–26 июня 1987 г. М. : Политиздат, 1987. - 110 с.

454. Программа Коммунистической партии Советского Союза. [1961 г.] // XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза. 17-31 октября 1961 года. Стенографический отчет в 3 т. Т. 3. М. : Госполитиздат, 1962. - 591 с.

V. Электронные ресурсы

455. Официальный сайт НП «ЖКХ Контроль» - URL: <http://gkhkontrol.ru/o-gkh-kontrol> (дата обращения: 12.05.2017 г.).

456. Официальный сайт Автоматизированной информационной системы «Мониторинг государственных сайтов» - URL: <https://gosmonitor.ru> (дата обращения: 26.01.2016).

457. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации - URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx> (дата обращения: 18.05.2020)

458. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации - URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2142/newsitem/28592> (дата обращения: 02.06.2015).

459. Официальный сайт Экспертного совета при Правительстве РФ - URL: <https://open.gov.ru/event/5598187/> (дата обращения: 20.07.2020).

460. Информационный портал «Ваш контроль»: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения: 23.04.2020).

461. Официальный сайт Общероссийского народного фронта - URL: <http://zachestnyezakupki.onf.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).

462. Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека - URL: <http://www.president-совет.ru> (дата обращения 12.09.2020).

463. Проект «Генеральная уборка» - URL: <https://onf.ru/project/46338/news> (дата обращения: 02.08.2019).

464. Проект «Дорожная инспекция ОНФ/Карта убитых дорог» - URL: <https://onf.ru/dorozhnaya-inspekciya-onfkarta-ubityh-dorog> (дата обращения: 02.08.2019).

Модельный закон «Об общих принципах и порядке организации и осуществления общественного контроля в субъекте Российской Федерации»

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») устанавливает правовые основы организации, общие принципы и порядок осуществления общественного контроля в субъекте РФ за деятельностью органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта РФ, государственных и муниципальных организаций субъекта РФ, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия в субъекте РФ.

Статья 2. Правовая основа общественного контроля в субъекте РФ

Правовую основу общественного контроля в субъекте РФ составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституция (устав) субъекта РФ, настоящий Закон, иные законы и нормативные правовые акты субъекта РФ, муниципальные нормативные правовые акты.

Статья 3. Основные принципы общественного контроля

Общественный контроль в субъекте РФ осуществляется на основе следующих принципов:

- 1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- 2) справедливость и верховенство права при осуществлении общественного контроля;
- 3) равенство субъектов общественного контроля;
- 4) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;
- 5) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- 6) публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;
- 7) законность деятельности субъектов общественного контроля;
- 8) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;
- 9) обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;
- 10) многообразие форм общественного контроля;
- 11) недопустимость необоснованного вмешательства в деятельность субъектов общественного контроля.

Статья 4. Полномочия органов государственной власти субъекта РФ в сфере общественного контроля в субъекте РФ

1. К полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в сфере организации и осуществления общественного контроля в субъекте РФ относятся:

- 1) принятие законов субъекта РФ в сфере организации и осуществления общественного контроля в субъекте РФ;
- 2) осуществление контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, регулирующих вопросы организации и осуществления общественного контроля в субъекте РФ;
- 3) участие в формировании общественной палаты субъекта РФ, общественного совета при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, определение их полномочий и порядка деятельности;
- 4) взаимодействие с субъектами общественного контроля в целях обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественного мнения в законодательной деятельности, реализации принципа законности на территории субъекта РФ в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 5) рассмотрение и учет рекомендаций и предложений, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля в субъекте РФ в порядке, установленном Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», настоящим Законом;
- 6) размещение информации по вопросам общественного контроля в субъекте РФ на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- 7) осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта РФ.

2. К полномочиям исполнительных органов государственной власти субъекта РФ в сфере организации и осуществления общественного контроля в субъекте РФ относятся:

- 1) участие в формировании общественной палаты субъекта РФ, общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъекта РФ, общественных советов по независимой оценке качества условий оказания услуг, определение их полномочий и порядка деятельности;
- 2) оказание содействия субъектам общественного контроля в исполнении ими своих полномочий в сфере общественного контроля в субъекте РФ;
- 3) взаимодействие с субъектами общественного контроля в целях обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественного мнения в правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, реализации принципа законности на территории субъекта РФ в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 4) содействие развитию межрегионального и межмуниципального взаимодействия и сотрудничества субъектов общественного контроля в Российской Федерации и субъекте РФ;
- 5) рассмотрение и учет рекомендаций и предложений, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля в субъекте РФ в порядке, установленном Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», настоящим Законом;
- 6) размещение информации по вопросам общественного контроля в субъекте РФ на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- 7) осуществление иных полномочий в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ.

Статья 5. Формы общественного контроля

1. Общественный контроль в субъекте РФ осуществляется в формах, установленных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», иными федеральными законами.

2. Общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

Статья 6. Основные формы результатов общественного контроля

1. Результатами общественного контроля могут быть:

а) предложения и рекомендации по совершенствованию деятельности органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также по устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

б) общественная инициатива, имеющая целью отмену или изменение действующего либо принятие нового нормативного правового акта;

в) оспаривание в установленном федеральным законом порядке (в том числе в судебном и (или) административном порядке) нормативных правовых актов неправомερных решений, действий (бездействия) органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

2. Основными формами результатов общественного контроля являются:

1) итоговый протокол общественного обсуждения;

2) итоговый протокол общественных слушаний;

3) итоговый протокол публичных слушаний;

4) доклад о результатах общественного мониторинга;

5) заключение общественной экспертизы;

6) акт общественной проверки;

7) иные формы результатов общественного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава 2. СТАТУС СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Статья 9. Субъекты общественного контроля в субъекте РФ

1. Субъектами общественного контроля в субъекте РФ являются:

1) Общественная палата субъекта РФ;

2) общественные советы при законодательном (представительном) и исполнительных органах государственной власти субъекта РФ;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований субъекта РФ.

2. Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, в субъекте РФ могут создаваться:

1) общественные наблюдательные комиссии;

2) общественные инспекции;

3) группы общественного контроля;

4) общественные советы по независимой оценке качества условий оказания услуг;

5) иные организационные структуры общественного контроля.

Статья 10. Права и обязанности субъектов общественного контроля

1. Субъекты общественного контроля вправе:

1) осуществлять общественный контроль в формах, предусмотренных Федеральным

законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и другими федеральными законами;

2) выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях;

3) запрашивать в соответствии с законодательством Российской Федерации у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

4) посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, настоящим законом, иными законами субъекта РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

5) подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации;

6) в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять в соответствии с законодательством Российской Федерации материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Уполномоченному по правам человека в субъекте РФ, Уполномоченному по правам ребенка в субъекте РФ, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в субъекте РФ, Уполномоченному по правам коренных малочисленных народов в субъекте РФ и в органы прокуратуры;

7) обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами;

8) пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

2. Субъекты общественного контроля при его осуществлении обязаны:

1) соблюдать законодательство Российской Федерации об общественном контроле;

2) соблюдать установленные федеральными законами ограничения, связанные с деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления;

3) не создавать препятствий законной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления общественного контроля информации, если ее распространение ограничено федеральными законами;

- 5) обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и о результатах контроля в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- 6) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Статья 11. Общественные советы при законодательном (представительном) и исполнительных органах государственной власти субъекта РФ

1. Порядок образования общественных советов при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ определяется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.
2. Порядок образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).
3. В состав общественных советов не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъекта РФ, должности государственной службы Российской Федерации и субъекта РФ, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также иные лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации.

Статья 12. Общественные палаты (советы) муниципальных образований субъекта РФ

Общественный совет (палата) муниципального образования формируется в порядке, предусмотренном муниципальными правовыми актами, на основе решения представительного органа муниципального образования по предложениям граждан, их объединений, органов территориального общественного самоуправления, Общественной палаты субъекта РФ.

Статья 13. Общественные инспекции субъекта РФ

1. Общественные инспекции осуществляют общественный контроль в форме общественной проверки в целях содействия соблюдению законодательства Российской Федерации и законодательства субъекта РФ, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований субъекта РФ, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.
2. Общественные инспекции не являются постоянно действующими органами, формируются субъектами общественного контроля на время осуществления общественной проверки.
3. Инициаторами общественной проверки в субъекте РФ могут выступать уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля.
4. Организаторами общественной проверки в субъекте РФ являются общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, иные субъекты общественного контроля.

5. Объектами общественной проверки в субъекте РФ являются органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления в субъекте РФ, государственные и муниципальные организации субъекта РФ, иные органы и организации субъекта РФ, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.
6. Основанием для проведения общественной проверки являются поступившие инициатору общественной проверки факты и обстоятельства, касающиеся общественно значимой деятельности органа государственной власти или органа местного самоуправления (учреждения или организации), подлежащие проверке, в том числе, информация о нарушении прав и свобод человека и гражданина, а так же жалобы на низкое качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг.
7. Предметом общественной проверки могут быть акты, проекты актов, решения, проекты решений, документы и другие материалы, а также действия (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и (или) муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с законом отдельные публичные полномочия.
8. Принятие решения о проведении общественной проверки осуществляется ее организатором на основании открытого голосования членов данного органа на его заседании простым большинством голосов.
9. Организатор общественной проверки размещает извещение о формировании общественных инспекций в сети Интернет, с предоставлением возможности подачи первичных заявок на участие также в электронной форме в течение 10 дней с момента принятия решения о проведении общественной проверки.
10. Состав общественной инспекции субъекта РФ утверждается не позднее 10 дней с момента окончания приема заявок на участие в проведении общественной проверки ее организатором на основе данных информационной системы «Общественные инспекторы России».
11. К проведению общественных проверок общественными инспекциями могут привлекаться общественные эксперты – представители научного и экспертного сообщества, обладающие необходимыми опытом работы и знаниями в сфере общественной проверки.
12. Организатор общественной проверки перед ее началом проводит инструктаж членов общественной инспекции, знакомит с регламентом общественной проверки и иными необходимыми для ее осуществления документами и материалами, разъясняет права, обязанности и ответственность общественных инспекторов.
13. Решение организатора общественной проверки о ее проведении оформляется соответствующим протоколом данного органа с указанием цели, формы осуществления общественной проверки, объекта (органа государственной власти или органа местного самоуправления, учреждения или организации), в котором будет осуществляться общественная проверка, количественного и персонального состава общественной инспекции и ее полномочий, сроков, места, порядка проведения и определения результатов.
14. В целях организации и проведения общественной проверки общественная инспекция принимает регламент своей работы.
15. Организатор общественной проверки не позднее чем за 5 дней до начала общественной проверки доводит информацию до сведения руководителя проверяемого органа государственной власти или органа местного самоуправления (учреждения или организации).
16. Срок проведения общественной проверки не должен превышать 30 дней.
17. При подготовке общественной проверки ее организатор может направить в государственный (муниципальный) орган (организацию), в отношении которого

осуществляется общественная проверка, запрос о предоставлении документов и материалов, необходимых для проведения общественной проверки.

18. По результатам общественной проверки общественная инспекция подготавливает итоговый документ, который должен содержать сведения, включающие:

- основания для проведения общественной проверки;
- перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки;
- установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых;
- выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

19. Итоговый документ, представленный общественным инспектором организатору общественной проверки, должен содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации.

20. Итоговый документ, подготовленный по результатам общественной проверки, направляется руководителю государственного (муниципального) органа (организации), в отношении которого осуществлялась общественная проверка, в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью государственных (муниципальных) органов (организаций), а также размещается на официальном сайте организатора указанной общественной проверки в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

21. В случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций организатор общественной проверки вправе направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры, а также обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Статья 14. Правовой статус общественного инспектора

1. Общественный инспектор – гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, обладающий опытом работы и знаниями в сфере проводимой проверки, зарегистрированный в информационной системе «Общественные инспекторы России» и привлекаемый на общественных началах для проведения общественной проверки.

2. Общественными инспекторами не могут быть лица, замещающие государственные должности области, муниципальные должности, должности государственной гражданской службы субъекта РФ и муниципальной службы, руководители государственных и муниципальных организаций, в отношении деятельности и (или) издаваемых актов и принимаемых решений которых осуществляется общественный контроль.

3. Общественный инспектор при проведении общественной проверки пользуется необходимыми для ее эффективного проведения правами, установленными законодательством Российской Федерации, регулирующим порядок проведения общественных проверок в отдельных сферах государственного управления, в том числе:

- правом запрашивать у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки;

- правом посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- правом подготавливать по результатам общественной проверки итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке, а также высказывать особое мнение в итоговом документе.

4. Общественный инспектор обязан:

1) знать и соблюдать законодательство Российской Федерации об общественном контроле;

2) соблюдать установленные федеральными законами ограничения, связанные с деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления;

3) не создавать препятствий законной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления общественного контроля информации, если ее распространение ограничено федеральными законами;

5) сообщить организатору общественной проверки о наличии у общественного инспектора конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него. Информация об этом обнаружится в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

6) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

5. В случае нарушения общественным инспектором обязанностей, установленных законодательством РФ и настоящим Положением, он не может быть участником данной общественной проверки и в дальнейшем привлекаться к проведению другой общественной проверки.

6. Нарушение общественным инспектором законодательства об общественном контроле, в том числе размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» искаженных или недостоверных сведений о результатах общественного контроля, влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Статья 15. Группы общественного контроля субъекта РФ

1. Группы общественного контроля субъекта РФ формируются субъектами общественного контроля в субъекте РФ в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций на территории субъекта РФ в отношении которых осуществляется общественный контроль.

2. Правом выдвижения кандидатур в состав групп общественного контроля субъекта РФ обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.
3. В состав групп общественного контроля субъекта РФ включаются дееспособные граждане РФ, проживающие на территории субъекта РФ, достигшие возраста 18 лет и добровольно изъявившие желание вести общественную работу в качестве члена группы общественного контроля.
4. Руководитель группы общественного контроля субъекта РФ избирается из числа членов группы общественного контроля субъекта РФ простым большинством голосов.
5. Руководитель группы общественного контроля субъекта РФ организует осуществление общественного контроля указанной группой, подписывает от имени указанной группы все документы, в том числе итоговые документы общественного контроля в субъекте РФ, взаимодействует от лица группы с иными субъектами и организационными структурами общественного контроля в субъекте РФ, органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, при осуществлении общественного контроля.
6. Члены группы общественного контроля субъекта РФ осуществляют свою деятельность на общественных началах.
7. Группы общественного контроля субъекта РФ осуществляют общественный контроль в субъекте РФ в форме общественной проверки в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», иными федеральными законами, настоящим Законом.
8. При осуществлении общественного контроля в субъекте РФ группы общественного контроля субъекте РФ пользуются всеми правами субъектов общественного контроля, предусмотренными законодательством Российской Федерации об общественном контроле.
9. В целях осуществления общественного контроля в субъекте РФ группы общественного контроля субъекта РФ:
 - 1) разрабатывают и утверждают регламент работы группы общественного контроля субъекте РФ;
 - 2) разрабатывают и утверждают на своих заседаниях план проведения мероприятий по общественному контролю в субъекте РФ на текущий год;
 - 3) реализуют плановые и внеплановые мероприятия по общественному контролю в субъекте РФ;
 - 4) организуют посещение органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в отношении которых осуществляется общественный контроль;
 - 5) направляют итоговые документы и иные материалы общественного контроля органам государственной власти субъекта РФ, органам местного самоуправления, государственным и муниципальным организациям, иным органам и организациям, осуществляющим в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта РФ, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля на территории субъекта РФ, в Общественную палату субъекта РФ;
 - 6) обнародуют итоговые документы общественного контроля в субъекте РФ, а также информацию о принятых на их основании мерах на официальных сайтах субъектов

общественного контроля в субъекте РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», формирующих эти группы общественного контроля, в течение семи дней с момента их поступления;

7) осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации об общественном контроле.

ГЛАВА 3. ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТЕ РФ

Статья 16. Порядок посещения государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ, в отношении которых осуществляется общественный контроль

1. При посещении государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ в ходе осуществления общественного контроля субъект общественного контроля в субъекте РФ письменно уведомляет об этом указанные органы и организации не позднее чем за пять рабочих дней до даты посещения.

2. В уведомлении субъекта общественного контроля в субъекте РФ о посещении государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ в целях осуществления общественного контроля указывается планируемая дата и время посещения, цели посещения и персональный состав лиц субъекта общественного контроля в субъекте РФ, участвующих в указанном посещении.

3. Уведомление субъекта общественного контроля в субъекте РФ о посещении государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ в целях осуществления общественного контроля может быть направлено субъектом общественного контроля в субъекте РФ по почте, нарочным, посредством факсимильной связи, а также по электронной почте посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

4. Государственные (муниципальные) органы (организации) субъекта РФ, в отношении которых осуществляется общественный контроль, обязаны не позднее следующего рабочего дня за днем получения уведомления о посещении, направленного субъектом общественного контроля в субъекте РФ, в письменном виде подтвердить дату и время посещения субъектом общественного контроля в субъекте РФ, назначить ответственное лицо, а также обеспечить доступ в орган или организацию лицам субъекта общественного контроля в субъекте РФ.

5. При наличии в зданиях (помещениях) государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ, в отношении которых осуществляется общественный контроль, специального режима доступа граждан, установленного законодательством Российской Федерации или нормативными правовыми актами государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ, посещение лицами субъекта общественного контроля в субъекте РФ таких государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ осуществляется согласно установленному режиму.

6. Наличие в зданиях (помещениях) государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ, в отношении которых осуществляется общественный контроль, специального режима доступа граждан, установленного законодательством Российской Федерации или нормативными правовыми актами государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ, не может служить основанием для отказа в их посещении лицами субъекта общественного контроля в субъекте РФ.

Статья 17. Общественная проверка в субъекте РФ

1. Инициаторами общественной проверки могут быть субъекты общественного контроля и должностные лица, указанные в части 2 статьи 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

2. Порядок организации и проведения общественной проверки в субъекте РФ устанавливается ее организатором в соответствии с федеральными законами, настоящим Законом, нормативными правовыми актами муниципальных образований субъекта РФ.
3. Организатор общественной проверки в субъекте РФ не менее чем за три дня до начала общественной проверки в письменной форме уведомляет руководителя государственного (муниципального) органа (организации) субъекта РФ, в отношении которого осуществляется общественная проверка, об общественной проверке с указанием ее сроков, порядка ее проведения и определения ее результатов, а также размещает указанную информацию об общественной проверке на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».
4. Срок проведения общественной проверки в субъекте РФ не должен превышать 30 дней.
5. При подготовке общественной проверки в субъекте РФ ее организатор направляет в государственный (муниципальный) орган (организацию) субъекта РФ, в отношении которого осуществляется общественная проверка, запрос о предоставлении документов и материалов, необходимых для проведения общественной проверки.
6. По результатам общественной проверки в субъекте РФ ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), который должен содержать сведения, предусмотренные частью 7 статьи 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
7. Итоговый документ (акт), подготовленный по результатам общественной проверки в субъекте РФ, направляется руководителю государственного (муниципального) органа (организации) субъекта РФ, в отношении которого осуществлялась общественная проверка, в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления муниципальных образований субъекта РФ, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью государственных (муниципальных) органов (организаций) субъекта РФ, в Общественную палату субъекта РФ, а также размещается на официальном сайте организатора указанной общественной проверки в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Статья 18. Общественная экспертиза в субъекте РФ

1. Общественная экспертиза - основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.
2. Проведение общественной экспертизы является обязательным в отношении актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов в случаях, установленных федеральными законами.
3. Инициаторами проведения общественной экспертизы могут быть субъекты общественного контроля и должностные лица, указанные в части 4 статьи 21 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
4. Общественная экспертиза может проводиться по инициативе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в

соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

5. Организатор общественной экспертизы в субъекте РФ не менее чем за семь дней до начала общественной экспертизы в письменной форме уведомляет руководителя государственного (муниципального) органа (организации) субъекта РФ, в отношении действий (бездействия) либо нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) которого осуществляется общественная экспертиза, с указанием цели проведения экспертизы, перечня вопросов, на которые должны ответить эксперты, персонального состава общественных экспертов, привлеченных субъектом общественного контроля в субъекте РФ для проведения общественной экспертизы, а также обоснования необходимости проведения общественной экспертизы.

6. Количество и персональный состав общественных экспертов, привлекаемых организатором общественной экспертизы в субъекте РФ для ее проведения, определяется организатором общественной экспертизы в субъекте РФ.

7. Порядок проведения общественной экспертизы в субъекте РФ устанавливается ее организатором в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъекта РФ, иными нормативными правовыми актами субъекта РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

8. Срок проведения общественной экспертизы в субъекте РФ не может превышать сто двадцать дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами.

9. Экспертное заключение должно содержать указание на положения нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, противоречащие общественным интересам, интересам личности, государства, и рекомендации по устранению указанных противоречий. Экспертное заключение может также содержать оценку социально-экономических и (или) иных последствий принятия проекта нормативного правового акта, а также предложения по устранению выявленных недостатков, негативных последствий.

10. Экспертное заключение не должно содержать информации, нарушающей законодательство и общепринятые нормы морали.

11. Экспертное заключение, отвечающее требованиям настоящего Закона, в срок не позднее трех дней со дня его получения подлежит размещению в сети «Интернет» на официальном сайте органа государственной власти субъекта РФ, принявшего решение о проведении общественной экспертизы либо получившего указанное заключение.

12. Экспертное заключение носит рекомендательный характер, но подлежит обязательному рассмотрению органом государственной власти субъекта РФ, назначившим ее проведение либо получившим указанное заключение, не более чем в тридцатидневный срок со дня его получения.

13. Итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы, должен содержать:

1) объективные, достоверные и обоснованные выводы общественных экспертов (экспертной комиссии) о соответствии или несоответствии акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза, или их отдельных положений законодательству Российской Федерации, а также о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза;

3) предложения и рекомендации по совершенствованию акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза.

14. Итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы в субъекте РФ, направляется на рассмотрение в государственные (муниципальные) органы (организации) субъекта РФ, к компетенции которых относятся вопросы, по которым проводилась общественная экспертиза, и обнародуется в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в том числе размещается на официальных сайтах организатора общественной экспертизы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Статья 19. Общественные обсуждения в субъекте РФ

1. Общественное обсуждение - используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

2. Порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

3. Организатор общественного обсуждения заблаговременно (но не менее чем за десять дней до проведения общественного обсуждения) обнародует информацию о вопросе, выносимом на общественное обсуждение, сроке, порядке его проведения и определения его результатов, размещая ее на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». При этом организатор обеспечивает всем участникам общественного обсуждения свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, выносимого на общественное обсуждение.

4. Проведение общественного обсуждения является обязательным в отношении:
1) проекта конституции (устава) субъекта РФ, в том числе о внесении в них изменений;
2) проектов законов субъекта РФ, которые затрагивают: осуществление прав и свобод человека и гражданина.

5. Общественное обсуждение проводится с привлечением к участию в нем максимально широких слоев населения, представителей различных социальных групп, в том числе лиц, чьи права и законные интересы затрагивает или может затронуть предмет общественного обсуждения.

6. Общественное обсуждение проводится публично и открыто, с возможностью свободного высказывания мнений и предложений относительно предмета общественного обсуждения. При этом использование доступных организатору общественного обсуждения средств массовой информации, сети «Интернет» является обязательным.

6. Организатор общественного обсуждения обеспечивает прием письменных замечаний и предложений, а также размещение их на информационных ресурсах, используемых для освещения хода общественного обсуждения.

7. Подведение итогов общественного обсуждения может проводиться путем голосования его участников на официальном сайте организатора общественного обсуждения.

8. По итогам общественного обсуждения его организатор составляет итоговый протокол, содержащий сводную информацию о ходе и результатах общественного обсуждения, в

том числе об основных мнениях его участников, о поступивших предложениях и заявлениях, а также об одобренных большинством участников общественного обсуждения рекомендациях. Если в рамках общественного обсуждения проводились мероприятия, относящиеся к формам общественного контроля, то их итоги являются неотъемлемой частью итогового протокола общественного обсуждения.

9. Итоговый документ (протокол) направляется на рассмотрение в государственные (муниципальные) органы (организации) субъекта РФ, к компетенции которых относятся вопросы, по которым проводилось общественное обсуждение, и обнародуется в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в том числе размещается на официальном сайте организатора общественного обсуждения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Статья 20. Общественные (публичные) слушания в субъекте РФ

1. Организатором (организаторами) общественных (публичных) слушаний в субъекте РФ выступают субъекты общественного контроля в субъекте РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — государственные (муниципальные) органы (организации) субъекта РФ.

2. Общественные (публичные) слушания в субъекте РФ проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах, определенных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъекта РФ, нормативными правовыми актами муниципальных образований субъекта РФ.

3. Общественные (публичные) слушания в субъекте РФ по проекту закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период, годовому отчету об исполнении бюджета субъекта РФ проводятся в соответствии с нормами и требованиями, предусмотренными законодательством субъекта РФ в сфере бюджетного устройства и бюджетного процесса в субъекте РФ.

4. Порядок проведения общественных (публичных) слушаний в субъекте РФ устанавливается их организатором в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, настоящим Законом, иными законами субъекта РФ, иными нормативными правовыми актами субъекта РФ, муниципальными правовыми актами.

5. Организатор общественных (публичных) слушаний в субъекте РФ заблаговременно (но не менее чем за 30 дней до проведения общественных (публичных) слушаний) обнародует информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов, размещая ее на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

6. Организатор общественных (публичных) слушаний в субъекте РФ обеспечивает всем их участникам свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, вынесенного на общественные (публичные) слушания.

7. Общественные слушания проводятся в помещениях, позволяющих обеспечить участие в них всех заинтересованных граждан и их объединений. Организатор общественных слушаний не вправе ограничить доступ к участию в них заинтересованных лиц, их представителей, представителей средств массовой информации.

8. Аудиозапись общественных слушаний является обязательной. Организатор и участники общественных слушаний вправе вести видеозапись, в том числе с одновременным доведением ее до всеобщего сведения.

9. По результатам общественных (публичных) слушаний в субъекте РФ их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию, предусмотренную частью 6 статьи 25 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

10. Итоговый документ (протокол), подготовленный по результатам общественных (публичных) слушаний в субъекте РФ, направляется на рассмотрение в государственные (муниципальные) органы (организации) субъекта РФ, к компетенции которых относятся вопросы, по которым проводились общественные (публичные) слушания, и обнародуется в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в том числе размещается на официальном сайте организатора общественных (публичных) слушаний в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Статья 21. Общественный мониторинг

1. Общественный мониторинг - осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

2. Организаторами общественного мониторинга являются Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

3. Общественный мониторинг проводится публично и открыто, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. При выявлении нарушений общественных интересов в деятельности объекта общественного контроля организатор общественного мониторинга незамедлительно доводит соответствующую информацию до всеобщего сведения.

4. Порядок проведения общественного мониторинга и подведения его итогов определяется организатором общественного мониторинга в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта РФ, нормативными правовыми актами муниципального образования. Организатор общественного мониторинга заблаговременно доводит до всеобщего сведения информацию о предмете, предполагаемых сроках, порядке проведения и подведения итогов общественного мониторинга.

5. По итогам общественного мониторинга его организатор в двухнедельный срок составляет доклад о результатах общественного мониторинга, содержащий сводную информацию о ходе общественного мониторинга, а также полученных выводах и рекомендациях.

6. Доклад о результатах общественного мониторинга доводится до всеобщего сведения.

7. В зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий.

Статья 22. Рассмотрение итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, в том числе учет предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в них

1. Итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, подлежат обязательному рассмотрению органами и (или) организациями, в отношении которых осуществлялся общественный контроль.

2. Предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля, подлежат обязательному учету органами и (или) организациями, в отношении которых осуществлялся общественный

контроль, при осуществлении их деятельности в случаях, если указанные итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, содержат:

1) указания на нарушение органом и (или) организацией прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных организаций и иных некоммерческих организаций;

2) указания на факты коррупции в органе и (или) организации;

3) предложения по обеспечению открытости деятельности органов и (или) организаций;

4) предложения по повышению качества оказываемых органом и (или) организацией государственных услуг.

3. Указанные в части 2 настоящей статьи предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля, не подлежат учету органами и (или) организациями, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, в случаях, если:

1) они противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законодательству субъекта РФ, муниципальным нормативным правовым актам;

2) их реализация не относится к компетенции органов и (или) организаций, в отношении которых осуществлялся общественный контроль.

4. Информация о результатах рассмотрения итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, направляется органами и (или) организациями, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, субъектам общественного контроля, представившим итоговые документы, не позднее 30 календарных дней со дня их получения.

Глава 4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ

Статья 23. Ответственность за нарушение законодательства субъекта Российской Федерации об общественном контроле

Воспрепятствование законной деятельности лицам, осуществляющим общественный контроль, а также нарушение указанными лицами при осуществлении общественного контроля требований законодательства Российской Федерации влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

**Типовое положение
о порядке формирования и деятельности общественных палат (советов)
муниципальных образований**

I. Общие положения

1. Настоящее положение о порядке формирования и деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований (далее - Положение) устанавливает в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 212-ФЗ), Законом субъекта РФ об осуществлении общественного контроля в субъекте РФ, иными законами субъекта РФ и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами субъекта РФ и муниципальными правовыми актами полномочия, порядок организации и деятельности общественных палат (советов) в муниципальных образованиях субъекта РФ, а также правовой статус членов указанных органов.

2. Общественная палата (совет) муниципального образования – это субъект общественного контроля, осуществляющий свою деятельность на основе добровольного и безвозмездного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, общественных объединений и некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования, формируемый в целях обеспечения учета общественных интересов и общественного мнения при принятии решений, затрагивающих вопросы местного самоуправления, а также в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций в муниципальных образованиях.

3. Общественные палаты (советы) муниципальных образований являются субъектами общественного контроля и формируются в муниципальных районах и городских округах.

4. Задачами деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований являются:

привлечение граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций к взаимодействию с органами местного самоуправления муниципального образования;

выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющих местное значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов общественных объединений, некоммерческих организаций;

проведение общественной экспертизы проектов муниципальных правовых актов, содержащих общедоступную информацию (далее - проектов МПА);

осуществление на территории муниципального образования общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления муниципального образования, муниципальных учреждений, осуществляющих в соответствии с действующим законодательством публичные полномочия на территории муниципального образования (далее - органы и учреждения), в формах предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", Законом субъекта РФ об осуществлении общественного контроля в субъекте РФ, муниципальными нормативными правовыми актами настоящим Положением;

обеспечение взаимодействия граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций с органами и учреждениями для достижения согласованных решений по наиболее важным для муниципального образования вопросам экономического, социального, культурного развития, укрепления

правопорядка и общественной безопасности, защиты основных прав и свобод человека и гражданина;

выработка рекомендаций органам и учреждениям при определении приоритетов в поддержке общественных объединений, некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в муниципальном образовании;

внесение предложений об осуществлении межмуниципального сотрудничества в соответствии с целями и задачами, определенными настоящим пунктом, и участие в работе всероссийских, региональных конференций, совещаний и других мероприятий.

привлечение граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций к оценке и контролю за деятельностью органов местного самоуправления, участию в реализации муниципальной политики;

содействие достижению общественного согласия при решении важнейших социальных и экономических вопросов жизнедеятельности муниципального образования;

оказание информационной, методологической и иной поддержки общественным объединениям, некоммерческим организациям, расположенным и действующим на территории муниципального образования.

5. Общественная палата (совет) муниципального образования не является юридическим лицом.

6. Общественная палата (совет) самостоятельно разрабатывает и утверждает Регламент, Кодекс этики члена Общественной палаты (совета), иные документы, регламентирующие деятельность Общественной палаты (совета) муниципального образования, не противоречащие законодательству Российской Федерации и настоящему Положению.

7. В целях реализации своих полномочий Общественная палата (совет) муниципального образования может иметь круглую печать, нагрудный знак члена Общественной палаты (совета), утверждать образцы бланков документов.

II. Порядок формирования Общественной палаты (совета) муниципального образования

8. Общественная палата (совет) муниципального образования формируется на основе добровольного участия в его деятельности жителей муниципального образования и общественных объединений, соответственно проживающих и действующих на его территории.

9. Общественный совет муниципального образования создается при главе муниципального образования.

10. Количественный состав общественной палаты (совета) муниципального образования определяется Общественной палатой субъекта РФ и устанавливается в пределах от 10 до 30 человек.

11. Срок полномочий состава общественной палаты (совета) муниципального образования составляет три года с момента проведения первого заседания общественного совета вновь сформированного состава.

12. Организатором процедуры формирования общественной палаты (совета) муниципального образования является Общественная палата субъекта РФ.

13. Отбор кандидатов в состав общественной палаты (совета) муниципального образования производится на конкурсной основе из числа кандидатур, выдвинутых общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, в соответствии с требованиями, указанными в пунктах 16 и 17 настоящего Положения, дополнительными (специфическими) требованиями к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, предлагающим кандидатуры в члены общественного совета, и к кандидатурам в состав общественного

совета (далее - специфические требования), а также с учетом совокупной оценки информации.

14. Порядок проведения конкурсного отбора в части, не урегулированной настоящим Положением, определяется нормативными документами Общественной палаты субъекта РФ.

15. К общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатов в члены общественной палаты (совета) муниципального образования, и к кандидатам в состав общественного совета устанавливаются требования универсального характера.

16. Общественное объединение и иная негосударственная некоммерческая организация, обладающая правом выдвижения кандидатов в члены общественного совета, должна:

а) иметь государственную регистрацию и осуществлять деятельность на территории Российской Федерации;

б) иметь период деятельности не менее трех лет с момента ее государственной регистрации на дату объявления конкурсного отбора;

в) не находиться в процессе ликвидации.

17. Не могут выдвигать кандидатов в состав общественного совета общественные объединения, иные негосударственные некоммерческие организации:

а) которым в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее - Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности») вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, - в течение одного года со дня вынесения предупреждения, если оно не было признано судом незаконным;

б) деятельность которых приостановлена в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», если решение о приостановлении не было признано судом незаконным;

в) зарегистрированные менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов Общественной палаты (совета) муниципального образования действующего состава;

г) политические партии, их региональные и местные отделения.

18. Членом общественной палаты (совета) муниципального образования может стать гражданин Российской Федерации:

а) достигший возраста 18 лет;

б) проживающий на территории данного муниципального образования;

в) не имеющий конфликта интересов, связанного с осуществлением деятельности члена общественной палаты (совета) муниципального образования.

19. Не могут быть выдвинуты в качестве кандидатов в члены общественной палаты (совета) муниципального образования:

а) лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации;

б) лица, назначаемые на свою должность органами местного самоуправления.

20. В установленные Общественной палатой субъекта РФ сроки проведения конкурсного отбора общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации направляют в Общественную палату субъекта РФ:

1) заявление кандидата в члены общественного совета на имя Председателя Общественной палаты субъекта РФ о согласии принять участие в работе общественной палаты (совета) (заполняется собственноручно, предоставляется в оригинале);

2) согласие кандидата на обработку персональных данных (заполняется собственноручно, предоставляется в оригинале);

3) анкета по утвержденной форме с указанием трудовой, общественной деятельности, декларации отсутствия конфликта интересов, иных личных сведений (заполняется собственноручно, предоставляется в оригинале);

4) представление - информационное письмо общественного объединения, иной негосударственной некоммерческой организации, выдвигающей кандидата, адресованное в Общественную палату субъекта РФ (представляется в оригинале), содержащее:

- а) полное наименование юридического лица;
- б) ИНН, ОГРН юридического лица;
- в) выписку из устава юридического лица о его целях и задачах;
- г) описание деятельности общественного объединения, иной негосударственной некоммерческой организации, перечень реализованных и реализуемых проектов;
- д) актуальные сведения о количестве членов, участников, волонтерах и сотрудниках общественного объединения, иной негосударственной некоммерческой организации;
- е) актуальные сведения об имеющихся у общественного объединения, иной негосударственной некоммерческой организации отделениях, филиалах и представительствах;
- ж) фамилию, имя, отчество представляемого кандидата.

21. В течение четырнадцати календарных дней с момента окончания приема заявлений Общественная палата субъекта РФ проводит анализ полученных комплектов документов кандидатов и общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, выдвинувших данных кандидатов, на соответствие требованиям универсального характера и специфическим требованиям.

22. Общественная палата субъекта РФ в целях проведения конкурсного отбора вправе запрашивать дополнительную информацию, а также принимать во внимание информацию, находящуюся в открытом доступе, проводить собеседования с кандидатами.

23. В случае если совокупное число кандидатов меньше количественного состава общественной палаты (совета) муниципального образования, Общественная палата субъекта РФ вправе провести дополнительный конкурсный отбор.

24. Общественная палата субъекта РФ направляет главе муниципального образования список кандидатов в состав общественной палаты (совета) муниципального образования для его утверждения.

25. Утверждение главой муниципального образования состава общественной палаты (совета) муниципального образования, направленного Общественной палатой субъекта РФ, осуществляется не позднее десяти рабочих дней со дня поступления решения Общественной палаты субъекта РФ главе муниципального образования.

26. Полномочия члена общественной палаты (совета) муниципального образования прекращаются досрочно в случаях:

- 1) письменного заявления члена общественной палаты (совета) муниципального образования о сложении своих полномочий;
- 2) избрания (назначения) члена общественной палаты (совета) муниципального образования на государственную либо муниципальную должность, должность государственной либо муниципальной службы;
- 3) неспособности его по состоянию здоровья участвовать в работе общественной палаты (совета) муниципального образования;
- 5) вступления в законную силу вынесенного в отношении него обвинительного приговора суда;
- б) грубого нарушения Кодекса этики члена общественной палаты (совета) муниципального образования;
- 7) признания его недееспособным, безвестно отсутствующим или умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу;

8) смерти члена общественной палаты (совета) муниципального образования.

27. Вопрос об исключении члена общественной палаты (совета) муниципального образования инициируется решением общественной палаты (совета) муниципального образования.

28. Решение общественной палаты (совета) муниципального образования о досрочном прекращении полномочий члена общественной палаты (совета) муниципального образования по основаниям, указанным в подпункте 6 пункта 25 настоящего Положения деятельности направляются в Общественную палату субъекта РФ для согласования. В случае согласования Общественной палатой субъекта РФ решения о досрочном прекращении полномочий члена общественной палаты (совета) муниципального образования указанное решение подлежит утверждению актом Общественной палаты субъекта РФ. Согласование Общественной палатой субъекта РФ досрочного прекращения полномочий по иным основаниям не требуется.

29. Общественная палата субъекта РФ организует конкурсный отбор для замены досрочно прекратившего полномочия члена общественной палаты (совета) муниципального образования.

30. Прекращение деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования допускается в случае неэффективности ее работы или в случае упразднения муниципального образования.

31. Общественная палата субъекта РФ может признать деятельность общественной палаты (совета) муниципального образования неэффективной. Решение Общественной палаты о признании деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования неэффективной направляется главе муниципального образования. В течение семи рабочих дней со дня поступления такого решения глава муниципального образования принимает решение о прекращении полномочий членов общественной палаты (совета) муниципального образования, признанного неэффективным, и о формировании нового состава общественной палаты (совета) муниципального образования в соответствии с положениями настоящего Положения.

32. Глава муниципального образования может инициировать рассмотрение Общественной палатой субъекта РФ вопроса о неэффективности деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования. В случае признания Общественной палатой субъекта РФ общественной палаты (совета) муниципального образования неэффективной такое решение Общественной палаты направляется главе муниципального образования.

33. Методика оценки и критерии эффективности деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований разрабатываются Общественной палатой субъекта РФ.

III. Полномочия общественной палаты (совета) муниципального образования

34. Общественная палата (совет) муниципального образования обладает следующими полномочиями:

- выступать в инициативой принятия муниципальных нормативных правовых актов в представительном органе муниципального образования;

- подавать судебные иски в защиту неопределенного круга лиц в случае выявления нарушений прав и свобод граждан, проживающих на территории муниципального образования;

- принимать решения рекомендательного характера по вопросам общественного и социально-экономического развития муниципального образования;

- осуществлять общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления;

- проводить общественные обсуждения и общественные слушания в соответствии с действующим законодательством, а также по наиболее важным и острым социально-экономическим проблемам муниципального образования;

- делегировать своих членов (представителей) для участия в совещаниях проводимых органами местного самоуправления, при рассмотрении вопросов местного значения, муниципальных программ и программ социально-экономического развития муниципального образования в целях учета мнений граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнеса в формировании и реализации социально-экономической политики в муниципальном образовании;

- проводить общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также привлекать к общественной экспертизе специалистов, представителей экспертного сообщества;

- разрабатывать рекомендации органам местного самоуправления при определении приоритетов в области поддержки общественных объединений и иных некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества на территории муниципального образования;

- по согласованию участвовать в деятельности Общественной палаты субъекта РФ;

- подготавливать и публиковать доклад о состоянии гражданского общества на территории муниципального образования;

- создавать комиссии и рабочие группы по основным направлениям деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования;

- проводить различные мероприятия, реализовывать собственные социально-значимые проекты и программы, способствующие консолидации общественных сил в рамках реализации приоритетных программ в социальной сфере муниципального образования;

- информировать жителей муниципального образования о результатах своей деятельности;

- ходатайствовать перед органами местного самоуправления муниципального образования о награждении физических и юридических лиц муниципальными наградами;

- осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и муниципальными правовыми актами для реализации установленных задач общественной палаты (совета) муниципального образования.

35. При взаимодействии с органами местного самоуправления муниципального образования общественная палата (совет) муниципального образования вправе:

- запрашивать в установленном порядке у органов местного самоуправления информацию, необходимую для работы общественной палаты (совета) муниципального образования, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну;

- осуществлять общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления;

- проводить общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

- вносить предложения в органы местного самоуправления по созданию благоприятных условий для развития общественных и иных негосударственных некоммерческих организаций, рекомендации, аналитические и информационные материалы, проекты распорядительных документов по вопросам, находящимся в компетенции общественной палаты (совета) муниципального образования;

- приглашать на свои заседания представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и иных негосударственных некоммерческих организаций при обсуждении вопросов, решение которых входит в их компетенцию.

- готовить предложения Главе муниципального образования, Главе администрации муниципального образования, представительному органу муниципального образования по общественно-политическим, социально-экономическим аспектам развития муниципального образования;

- требовать от органов местного самоуправления ответов и разъяснений, обоснования позиции власти по обращениям, заявлениям, оценкам и экспертным заключениям, подготовленным общественной палатой (совета) муниципального образования.

IV. Организация и формы деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования

36. Общественная палата (совет) муниципального образования является правомочной в случае утверждения не менее двух третей от установленного решением Общественной палаты субъекта РФ числа ее членов.

37. Общественная палата (совет) муниципального образования нового состава собирается на свое первое заседание не позднее чем через 30 дней со дня утверждения правомочного состава общественной палаты (совета) муниципального образования.

38. Первое заседание общественной палаты (совета) муниципального образования созывает глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию.

39. Первое заседание общественной палаты (совета) муниципального образования нового состава открывает и ведет до избрания Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования старейший по возрасту член общественной палаты (совета) муниципального образования.

40. Общественная палата (совет) муниципального образования первого состава утверждает Регламент общественной палаты (совета) муниципального образования большинством голосов от установленного числа членов общественной палаты (совета) муниципального образования.

41. Регламентом общественной палаты (совета) муниципального образования в соответствии с действующим законодательством устанавливаются:

1) порядок участия членов общественной палаты (совета) муниципального образования в ее деятельности;

2) сроки и порядок проведения заседаний общественной палаты (совета) муниципального образования;

3) полномочия и порядок деятельности Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования и его заместителей;

4) полномочия, порядок формирования и деятельности комиссий и рабочих групп общественной палаты (совета) муниципального образования, а также порядок избрания и полномочия руководителей указанных комиссий и рабочих групп и их заместителей;

5) порядок принятия решений общественной палаты (совета) муниципального образования, ее комиссиями и рабочими группами;

6) порядок подготовки ежегодного доклада общественной палаты (совета) муниципального образования о состоянии и развитии институтов гражданского общества в муниципальном образовании;

7) порядок прекращения и приостановления полномочий членов общественной палаты (совета) муниципального образования;

8) иные вопросы организации и порядка деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования в соответствии с настоящим Положением.

42. Основными формами деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования являются заседания общественной палаты (совета)

муниципального образования, комиссий и рабочих групп общественной палаты (совета) муниципального образования, слушания и «круглые столы» по общественно важным проблемам, опросы населения муниципального образования, форумы, семинары. Регламентом общественной палаты (совета) муниципального образования могут быть предусмотрены иные формы деятельности, не противоречащие законодательству.

43. Заседания общественной палаты (совета) муниципального образования проводятся не реже двух раз в год.

44. Внеочередное заседание общественной палаты (совета) муниципального образования может быть созвано по решению Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования или по инициативе не менее одной трети от установленного числа членов общественной палаты (совета) муниципального образования.

45. Заседание общественной палаты (совета) муниципального образования считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины от установленного числа членов общественной палаты (совета) муниципального образования.

46. В работе общественной палаты (совета) муниципального образования могут принимать участие глава муниципального образования, заместители главы муниципального образования, председатель и депутаты представительного органа муниципального образования, иные должностные лица органов местного самоуправления.

47. Члены общественной палаты (совета) муниципального образования избирают из своего состава Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования и заместителей председателя общественной палаты (совета) муниципального образования.

48. В качестве кандидатов на должность председателя или заместителя председателя общественной палаты (совета) муниципального образования могут быть выдвинуты лица, имеющие значительный опыт работы в сфере полномочий органов местного самоуправления.

49. Председатель общественной палаты (совета) муниципального образования избирается из членов общественной палаты (совета) муниципального образования на первом заседании общественной палаты (совета) муниципального образования нового состава из числа кандидатур, предложенных Общественной палатой субъекта РФ, либо членами общественной палаты (совета) муниципального образования (включая возможное самовыдвижение). Кандидаты на должность председателя общественной палаты (совета) муниципального образования представляют краткую программу своей работы.

50. Заместители председателя общественной палаты (совета) муниципального образования избираются на первом заседании общественной палаты (совета) муниципального образования из числа кандидатур, выдвинутых членами общественной палаты (совета) муниципального образования, включая самовыдвижение.

51. Председатель общественной палаты (совета) муниципального образования:

1) формирует проект повестки очередного заседания общественной палаты (совета) муниципального образования и определяет дату его проведения;

2) уведомляет членов общественной палаты (совета) муниципального образования о проведении очередного заседания;

3) в период между заседаниями общественной палаты (совета) муниципального образования направляет запросы с целью реализации задач общественной палаты (совета) муниципального образования;

4) по предложению комиссий общественной палаты (совета) муниципального образования принимает решение о проведении слушаний по общественно важным вопросам;

5) разрабатывает и представляет на утверждение общественной палаты (совета) муниципального образования Кодекс этики;

6) вносит предложения по изменению Регламента общественной палаты (совета) муниципального образования;

7) представляет отчет о своей деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования;

8) выполняет иные полномочия по решению общественной палаты (совета) муниципального образования.

52. В случае отсутствия Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования его полномочия временно исполняет заместитель Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования.

53. Общественная палата (совет) муниципального образования вправе образовывать комиссии и рабочие группы общественной палаты (совета) муниципального образования.

54. В состав комиссий общественной палаты (совета) муниципального образования входят члены общественной палаты (совета) муниципального образования. В состав рабочих групп общественной палаты (совета) муниципального образования могут входить члены общественной палаты (совета) муниципального образования, а также представители общественных объединений, иных некоммерческих организаций.

55. В Общественной палате не допускается создание каких-либо групп, построенных по принципам национальной, религиозной, территориальной или партийной принадлежности.

56. Общественная палата (совет) муниципального образования вправе привлекать к своей деятельности общественные объединения и иные некоммерческие организации, представители которых не вошли в ее состав. Решение об их участии в деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования с правом совещательного голоса принимается Председателем общественной палаты (совета) муниципального образования.

57. Решения общественной палаты (совета) муниципального образования принимаются в форме заключений, предложений и обращений, а также решений по организационным и иным вопросам ее деятельности.

58. Заключения, предложения и обращения общественной палаты (совета) муниципального образования носят рекомендательный характер и принимаются большинством голосов от установленного настоящим Положением числа членов общественной палаты (совета) муниципального образования.

59. Решения общественной палаты (совета) муниципального образования по организационным и иным вопросам ее деятельности носят обязательный характер для членов общественной палаты (совета) муниципального образования и принимаются большинством голосов от установленного настоящим Положением числа членов общественной палаты (совета) муниципального образования, если иное не предусмотрено настоящим Положением и Регламентом общественной палаты (совета) муниципального образования.

60. В случае равенства голосов голос Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования (в его отсутствие – заместителя Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования) является решающим.

61. Общественная палата (совет) муниципального образования по решению Председателя общественной палаты (совета) муниципального образования либо по предложению органов местного самоуправления муниципального образования вправе проводить общественную экспертизу проектов законов и иных нормативных правовых актов муниципального образования, проектов муниципальных нормативных правовых актов.

62. Заключение общественной палаты (совета) муниципального образования по результатам общественной экспертизы носят рекомендательный характер и направляются в органы местного самоуправления муниципального образования.

63. Общественная палата (совет) муниципального образования в соответствии с законодательством осуществляет сбор и обработку информации о гражданских инициативах граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций.

64. Общественная палата (совет) муниципального образования организует и проводит гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по актуальным вопросам общественной жизни.

65. Общественная палата (совет) муниципального образования доводит до сведения граждан и общественных объединений, иных объединений граждан информацию о выдвинутых гражданских инициативах.

66. Общественная палата (совет) муниципального образования ежегодно готовит доклад о состоянии и развитии институтов гражданского общества в муниципальном образовании.

67. Ежегодный доклад общественной палаты (совета) муниципального образования направляется в органы местного самоуправления муниципального образования и в Общественную палату субъекта РФ.

68. Ежегодный доклад общественной палаты (совета) муниципального образования заслушивается на заседании представительного органа муниципального образования.

69. Рекомендации, содержащиеся в ежегодном докладе общественной палаты (совета) муниципального образования, учитываются органами местного самоуправления муниципального образования при планировании и реализации социально-экономического и культурного развития муниципального образования.

70. Органы местного самоуправления в установленном законодательством, муниципальными правовыми актами порядке представляют по запросам общественной палаты (совета) муниципального образования необходимую для исполнения ее полномочий информацию, за исключением информации, составляющей государственную и иную охраняемую законом тайну.

71. Обеспечение деятельности общественной палаты (совета) муниципального образования осуществляется структурным подразделением администрации муниципального образования, уполномоченным главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию.

72. Деятельность общественной палаты (совета) муниципального образования освещается в сети Интернет на официальном сайте муниципального образования.

МЕТОДИКА оценки и критерии эффективности деятельности общественных советов в субъектах РФ

Целью разработки представленной методики оценки эффективности деятельности общественных советов в субъектах РФ выступает создание комплексного методологического инструментария, позволяющего сформулировать научно-эмпирические выводы о месте и роли общественных советов в социально-политической структуре современного российского региона, степени политического влияния данных институтов на процесс принятия управленческих решений в субъекте РФ, характере правового регулирования, пробелах и недостатках нормотворческой регламентации, позволяющих сформировать объективное мнение о степени политической ресурсности и правового регулирования указанных субъектов общественного контроля

Объектами оценки эффективности деятельности выступают общественные советы, формируемые при органах законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ.

Предметом оценки выступают процедура формирования, основные направления деятельности и реализация полномочий общественными советами при органах законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта РФ.

Эмпирическую основу оценки эффективности деятельности общественных советов в субъектах РФ составляют нормативные правовые акты, регулирующие деятельность общественных советов, данные о деятельности общественных советов, размещенные на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, документы по результатам деятельности общественных советов, публикации в СМИ.

В целях повышения объективности оценка осуществляется в баллах на основе внутренних показателей (показатели, отражающие текущую деятельность общественных советов, показатели результативности деятельности общественных советов).

Оценка деятельности общественных советов осуществляется в баллах путем сложения (вычитания) показателей по каждому из пяти разделов таблицы показателей оценки эффективности деятельности общественного совета: «Процедура формирования общественного совета», «Деятельность общественных советов по осуществлению основных форм общественного контроля», «Обеспечение информационной открытости деятельности общественного совета», «Показатели результативности деятельности общественных советов», «Персональный состав общественного совета».

Максимальный суммарный оценочный балл составляет:

- по разделу 1 - 6;
- по разделу 2 - 20;
- по разделу 3 - 25;
- по разделу 4 - 11;
- по разделу 5 - 8.

Максимальный итоговый балл, который может получить общественный совет, составляет 70.

При этом предлагается эффективность работы общественных советов считать при итоговом результате, равном:

- 60 баллов и более - высокой;
- от 40 до 59 баллов - средней;

от 25 до 39 баллов - низкой;
 менее 25 баллов - неудовлетворительной.

Общественные советы субъектов РФ, набравшие по результатам проведения оценки эффективности деятельности менее 60 баллов, должны провести детальный анализ по всем группам показателей методики.

ТАБЛИЦА
 показателей оценки эффективности деятельности общественного совета

N п/п	Наименование показателя	Да	Нет
1. Процедура формирования общественного совета			
1.1	Своевременное информирование о начале процедуры формирования субъекта общественного контроля	2	0
1.2	Отсутствие в СМИ и медиа-пространстве материалов, свидетельствующих о скандалах в процессе формирования субъекта общественного контроля	2	0
1.3.	Полнота сведений, размещенных на официальном сайте органа, при котором формируется общественный совет, о кандидатах в состав общественного совета	2	0
2. Деятельность общественных советов по осуществлению основных форм общественного контроля			
2.1	Организация и проведение общественных обсуждений	0 не проводились; 1 проводилось 1 или 2 общественных обсуждения за год; 2 проводилось более 3 общественных обсуждений за год	

2.2	Организация и проведение общественных (публичных) слушаний	<p>0 не проводились;</p> <p>1 проводилось 1 или 2 общественных слушания за год;</p> <p>2 проводилось более 3 общественных слушаний за год</p>
2.3	Организация и проведение общественных проверок	<p>0 если не проводились;</p> <p>1 проводилось 1 или 2 общественных проверки за год;</p> <p>2 проводилось более 3 общественных проверок за год</p>
2.4	Организация и проведение круглых столов и иных мероприятий с привлечением представителей органов публичной власти, негосударственных некоммерческих организаций, общественных объединений, представителей экспертного и научного сообщества, СМИ.	<p>0 если не проводились;</p> <p>1 проводилось 1 или 2 общественных проверки за год;</p> <p>2 проводилось более 3 общественных проверок за год</p>
2.5	Организация и проведение общественных экспертиз	<p>0 не проводились;</p> <p>1 проводилось 1 или 2 общественных экспертизы за год;</p> <p>2 проводилось более 3 общественных экспертиз за год</p>

2.6.	Организация и проведение независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования	<p style="text-align: center;">0 не проводились;</p> <p style="text-align: center;">1 проводилось 1 или 2 независимых оценок за год;</p> <p style="text-align: center;">2 проводилось более 3 независимых оценок за год</p>	
2.7	Доля (в %) мероприятий общественного совета по оценке эффективности госзакупок органа, при котором сформирован общественный совет	<p style="text-align: center;">0 если менее 90%</p> <p style="text-align: center;">2 Если более 90%</p>	
2.8	Участие в разработке нормативных правовых актов	<p style="text-align: center;">0 Если не принимали участие</p> <p style="text-align: center;">1 Если принимали участие в разработке хотя бы 1 нормативного правового акта</p> <p style="text-align: center;">2 Более 5 нормативных правовых актов</p> <p style="text-align: center;">3 Более 10 нормативных правовых актов</p>	
2.9	Организация и проведение общественного мониторинга	<p style="text-align: center;">0 не проводились;</p> <p style="text-align: center;">1 проводилось 1 или 2 общественных мониторинга за год;</p> <p style="text-align: center;">2 проводилось более 3 общественных мониторингов за год</p>	
2.10	Привлечение общественных инспекций, групп общественного контроля, общественных экспертов к реализации мероприятий по осуществлению общественного контроля	1	0

3. Показатели результативности деятельности общественных советов			
3.1.	Рассмотрение, обсуждение ежегодного плана деятельности органа государственной власти, при котором образован общественный совет, а также участие в подготовке публичного отчета по его исполнению	1	0
3.2	Периодичность и регулярность проведения очных заседаний в соответствии с нормативными правовыми актами и регламентом	1	0
3.3	Есть реализованный план работы, которая соответствует целям и задачам	1	0
3.4	Осуществление самооценки деятельности общественного совета посредством организации и проведения независимых интернет-опросов граждан об информированности и удовлетворенности деятельностью общественного совета	1	0
3.5	Приглашение к работе общественных советов граждан, общественных объединений и иных организаций, представители которых не вошли в состав общественных советов	1	0
3.6	Количество публикаций в СМИ о деятельности общественного совета положительного характера	0 если менее 1 1 1-2 публикации 2 3 и более	
3.7	Организация в структуре общественных советов комиссий и рабочих групп	0 если менее 1 1 1-2 комиссии или рабочих группы 2 3 и более	
3.8	Количество направленных органам публичной власти, государственным и муниципальным организациям запросов о предоставлении необходимой для осуществления общественного контроля информации	0 если менее 1 1 1-2 запроса 2 3 и более	
3.9	Проведение очных заседаний общественного совета не реже одного раза в месяц	1	0

3.10	Рассмотрение на очных заседаниях вопросов, вызывающих большой общественный резонанс	1	0
3.11	Присутствие представителей общественного совета на мероприятиях органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия	1	0
3.12	Количество учтенных органом власти предложений общественного совета	0 менее 50% учтенных предложений 1 50% и более	
3.13	Отсутствие нареканий к деятельности общественного совета со стороны граждан и организаций, а также отсутствие негативной реакции значительного числа граждан и организаций на поддержанные общественным советом нормативные правовые акты	1	0
3.14	Участие ОС в комитетах, рабочих группах органов власти по вопросам противодействия коррупции	1	0
3.15	Участие в работе семинаров, круглых столов, рабочих встречах по проблемным вопросам реализации антикоррупционных мер	1	0
3.16	Обсуждение планов закупок (товаров, работ, услуг), размещения государственных заказов	1	0
3.17	Участие в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов	1	0
3.18	Участие в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий по замещению должностей	1	0
3.19	Направление материалов в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций уполномоченным по защите прав в субъекте РФ, судебные органы, прокуратуру	1	0
3.20	Выступление членов общественного совета на расширенных заседаниях органов публичной власти	1	0
3.21	Регулярность участия в заседаниях членов ОС (в	2	

	расчете на 100% заседаний)	при регулярном участии более 2/3 состава	
4. Обеспечение информационной открытости деятельности общественного совета			
4.1	Наличие у общественного совета собственного официального сайта	1	0
4.2	Своевременность и актуальность размещенной на официальном Интернет-ресурсе информации о деятельности общественного совета	1	0
4.3	Информирование органов власти субъектов РФ и широкой общественности о выявленных в ходе контроля нарушениях (размещение на официальном Интернет-ресурсе актов, заключений, итоговых документов по итогам общественного контроля)	1	0
4.4	Наличие интернет-трансляций заседаний общественных советов	1	0
4.5	Информирование общественной палаты субъекта РФ о работе общественного совета, представления отчетов о деятельности общественного совета	1	0
4.6	Наличие электронной приемной членов общественного совета, результаты работы по рассмотрению обращений граждан и организаций, адресованных общественному совету и его членам с указанием информации о соблюдении сроков рассмотрения обращений.	1	0
4.7	Полнота информации о деятельности общественного совета, в том числе размещаемой на официальном сайте (странице) общественного совета (наличие годового плана работы, доклада о работе за отчетный год, протоколов заседаний, информации о персональных страницах, блогах членов общественного совета и т.д.), ее навигационная доступность;	1	0
4.8	Заблаговременное информирование СМИ и общественности о предстоящих заседаниях	1	0
4.9	Количество интервью членов общественного совета в СМИ	0 если менее 1 1 1-2 публикации 2 3 и более	

4.10	Своевременность и актуальность представления информации о работе общественного совета в общественную палату субъекта РФ	<p style="text-align: center;">0 Нарушение сроков предоставления отчета 1 Отчет предоставлен своевременно</p>	
5. Персональный состав общественного совета			
5.1	Соответствие членов общественного совета квалификационным требованиям в соответствии с нормативными правовыми актами	2	0
5.2	Отсутствие нарушений морально-этических норм членами общественного совета	2	0
5.3	Отсутствие в составе общественного совета членов с низким репутационным рейтингом	2	0
5.4	Наличие в составе общественного совета экспертов и специалистов в сфере деятельности органа, при котором сформирован общественный совет	2	0