

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение

**«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

Авдеева Арина Игоревна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации,
Андриченко Людмила Васильевна

Москва – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	18
§ 1. Понятие и признаки общественного контроля	18
§ 2. Цели, задачи, правовая природа общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	41
§ 3. Субъекты, объекты, предмет общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	67
Глава 2. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	99
§ 1. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	99
§ 2. Источники правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	114
Глава 3. Правовые формы и правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	136
§ 1. Понятие и типология правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	136

§ 2. Развитие форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	173
§ 3. Правовые последствия осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации	190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	204
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	209

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Демократическое развитие любой страны связано с формированием и использованием механизмов взаимодействия общества и государства в лице его органов. В их отсутствие было бы невозможным защитить права и свободы граждан, их интересы, обеспечить надлежащую работу государственного аппарата и повысить эффективность его деятельности. По этой причине с момента становления Российского государства к исследованиям вопросов общественного контроля как способа взаимодействия общества и государства наблюдался особый интерес. Он обусловил формирование практики реализации общественного контроля, которая впоследствии потребовала стабильного правового регулирования.

Регламентация вопросов осуществления общественного контроля прошла несколько этапов – от простого упоминания возможности осуществления общественного контроля, описания его особенностей в отдельных сферах до принятия комплексных правовых актов об общественном контроле с определением его целей и задач, закреплением правового статуса участников деятельности по общественному контролю, ее форм, механизмов реализации и обозначением возможных результатов такого контроля.

Однако до июля 2014 года говорить о поступательном, планомерном развитии правового регулирования общественного контроля, к сожалению, было нельзя. Процесс принятия правовых актов в сфере общественного контроля был хаотичен: нередко законодатель детально регулировал незначительные вопросы, оставляя без внимания концептуальные проблемы, нормы принятых правовых актов в части осуществления общественного контроля зачастую не согласовывались между собой. В свою очередь, в субъектах Российской Федерации (далее также – субъекты РФ) восполнение пробелов в правовом регулировании общественного контроля осуществлялось разными путями и способами, что создавало неравные условия для его реализации в зависимости от конкретного субъекта РФ.

Принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»)¹ положило начало формированию единой правовой базы в сфере общественного контроля, а также ведению активной работы по принятию в субъектах РФ законов и иных правовых актов, содержащих меры по реализации Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Был закреплён категориальный аппарат, определён правовой статус субъектов общественного контроля, были урегулированы вопросы взаимодействия органов государственной власти с субъектами общественного контроля, закреплён перечень и особенности реализации форм общественного контроля.

В то же время достичь сбалансированности в обеспечении регулирования общественного контроля так и не удалось: на сегодняшний день нерешёнными остаются проблемы частичной несогласованности положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и отраслевых нормативных правовых актов Российской Федерации, региональных правовых актов по вопросам общественного контроля, существования коллизий и пробелов в регламентации отдельных вопросов такого вида контроля. Сказанное особенно характерно для правовой базы субъектов РФ. Несмотря на то что в настоящее время специальные законы по вопросам регулирования общественного контроля приняты уже в 53 субъектах РФ², качество нормативного материала в них не всегда соответствует требованиям актов более высокой юридической силы и ожиданиям общества.

Исследованию указанных выше вопросов и выявлению перспективных направлений (а также определению конкретных мер) совершенствования правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и посвящена настоящая диссертационная

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

² По состоянию на 31 марта 2017 г.

работа.

Степень разработанности темы исследования. Теоретическую основу исследования вопросов сущности контроля, его места и роли в системе государственного управления составили труды В.Г. Афанасьева, В.П. Беляева, Ю.М. Козлова, В.Т. Литвиненко, Ф.Ш. Измайловой, В.М. Горшенева, И.Б. Шахова, А.Ф. Ноздрачева, О.В. Хомичевой, А.А. Кармолицкого и С.А. Авакьяна.

Значительный вклад в формирование и развитие теоретических основ общественного контроля, форм его проявления внесли такие отечественные авторы, как Е.В. Шорина, В.И. Туровцев, О.С. Забралова, А.А. Гончаров, С.М. Зубарев, Ю.А. Тихомиров, О.Е. Кутафин, В.В. Гриб, А.А. Плотников, а также ряд иностранных исследователей вопросов влияния общества на государство, среди которых следует выделить Р. Паунда. Современным аспектам реализации общественного контроля в субъектах Российской Федерации, актуальным проблемам повышения его эффективности были посвящены работы таких ученых, как Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина и Т.Н. Михеева.

В ходе работы над диссертационным исследованием автор также неоднократно обращался к работам С.С. Алексева, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, В.В. Лапаевой, М.С. Студеникиной, В.Е. Чиркина.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ.

Предметом диссертационного исследования являются правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ.

Целями диссертационного исследования являются выявление проблем в правовом регулировании общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, препятствующих его эффективному осуществлению, и определение направлений дальнейшего развития правового

регулирования в этой сфере.

Для достижения этих целей определены следующие **задачи диссертационного исследования:**

– исследовать специфику общественного контроля, его сущностные черты и на их основе сформулировать определение данного явления;

– определить субъектный состав лиц, осуществляющих общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, и особенности их образования;

– исследовать правовые основы осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и определить границы правового регулирования в данной сфере;

– проанализировать существующее разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ;

– охарактеризовать правовые формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и выявить основные тенденции в развитии новых форм такого контроля;

– выявить существующие интерактивные формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, на основе их сущностных признаков дать определение таких форм;

– исследовать правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и возможности влияния результатов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ на процессы совершенствования государственного управления в субъектах РФ.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что на основе комплексного анализа правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ раскрыты основные теоретико-правовые характеристики общественного контроля,

предложены его понятие и типология правовых форм, выявлены проблемы в правовом регулировании на федеральном и региональном уровнях, а также даны рекомендации по их устранению, определены тенденции и перспективы такого регулирования, включая особенности регламентации интерактивных форм общественного контроля.

Теоретическая и практическая значимость работы. В диссертационном исследовании сформулированы теоретические положения, характеризующие роль и место общественного контроля в государственном управлении в России, разработаны предложения, которые могут быть использованы для развития не только правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, но и для развития самого явления общественного контроля. Выводы работы могут послужить основой для дальнейшего изучения вопросов влияния общества на осуществление государственной власти в субъектах РФ, для поиска новых, оптимальных и, главное, действенных форм такого влияния. Помимо этого дана критическая оценка современного состояния региональной правовой базы в сфере общественного контроля, исследованы перспективы и возможности правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ с учетом разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в этой сфере.

Методологическую основу исследования составляет совокупность всеобщего диалектического метода, общенаучных и частнонаучных методов научного познания.

Общенаучными методами, использованными в исследовании, являются анализ и синтез, сравнение, индукция и дедукция, логический, системный и структурно-функциональный методы. Специальными методами частных наук (юриспруденции) явились формально-юридический метод, методы правового прогнозирования и правовой статистики.

В частности, при исследовании специфики общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ широко

применялись методы анализа и синтеза, логический метод, а при анализе правового статуса субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ – метод сравнения. В рамках анализа правовых источников общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ использовались структурно-функциональный и формально-юридический методы. Для характеристики возможных путей совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ применялся метод правового прогнозирования.

Использование данных методов научного познания позволило обеспечить комплексное изучение вопросов осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, его правового регулирования, а также влияния данного вида контроля на процессы государственного управления в субъектах РФ.

Положения, выносимые на защиту:

1. В доктринальных и легальном определениях общественного контроля зачастую происходит «смещение» механизмов и целей его осуществления, что ведет к сужению понятия общественного контроля и его неверной смысловой интерпретации. Предлагается усовершенствовать легальную дефиницию, установив, что под общественным контролем понимается вид контроля, основанный на добровольной деятельности граждан лично и (или) в составе общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций, консультативно-совещательных общественных органов, иных институтов гражданского общества и направленный на совершенствование государственного и муниципального управления, устранение выявленных в ходе него нарушений, в том числе путем установления соответствия деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (далее также – органы и организации, осуществляющие публичные полномочия),

нормативным требованиям, целям и задачам функционирования публичной власти.

2. Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является многоаспектным явлением, при анализе назначения которого необходимо учитывать общие цели, стоящие перед государством и обществом, частные цели отдельных представителей общества, «растянутость» во времени осуществления общественного контроля, а также конкретные действия, совершаемые субъектами общественного контроля.

Назначение общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ раскрывается в его стратегической и оперативных (тактических) целях, а также в частных целях субъектов, осуществляющих такой контроль. Стратегическая цель общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ состоит в построении демократического, правового государства, в котором широкие массы граждан вовлечены в процессы государственного управления, а органы государственной власти и местного самоуправления качественно осуществляют свою деятельность не только в силу необходимости выполнения обязательных норм и предписаний, но и в силу их прямой заинтересованности в положительной оценке их деятельности обществом. К оперативным (тактическим) целям общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ относятся указанные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» цели, касающиеся обеспечения реализации и защиты прав, свобод, интересов человека, гражданина, негосударственных некоммерческих организаций, учета общественного мнения, предложений и рекомендаций указанных лиц при принятии решений органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия, и общественной оценки деятельности последних. Поскольку субъекты общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в ходе его осуществления стремятся получить максимальную пользу для себя, назначение общественного контроля проявляется также в частных целях субъектов, его

осуществляющих.

Цели общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ находятся в иерархической взаимосвязи друг с другом - стратегическая цель раскрывается в оперативных (тактических) целях. Последние являются более текущими и в своей совокупности обеспечивают достижение стратегической цели общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. В свою очередь, достижение стратегической и оперативных (тактических) целей общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ зависит от реализации частных целей отдельных субъектов контроля.

3. Эффективность осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ во многом зависит от состава лиц, наделенных правом его осуществлять. Помимо традиционно относимых к субъектам общественного контроля граждан Российской Федерации, негосударственных некоммерческих организаций и консультативно-совещательных общественных органов, следует выделить иностранных граждан и лиц без гражданства. Установленный российским законодателем национальный режим в отношении таких лиц позволяет закрепить за ними гарантии реализации прав субъектов общественного контроля.

4. Выделение субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ основано на одновременном соответствии ряду требований их статуса и деятельности по взаимодействию с государственной властью. К ним отнесены: независимость субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ; их информационная открытость и публичность деятельности; корреляция значимости результатов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и авторитета лиц, его осуществляющего; отсутствие в деятельности субъектов общественного контроля денежной и иной материальной заинтересованности. Каждая из подобных характеристик является существенной при решении вопроса об отнесении представителя общества к

субъекту общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, однако только наличие совокупности всех таких критериев позволяет положительно решить вопрос об отнесении лица к субъекту общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ.

5. Делается вывод, что целостная система правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в настоящее время не сформирована и вряд ли может быть сформирована в дальнейшем. Поскольку существующие сегодня способы воздействия общества на процессы государственного управления многообразны, переплетены друг с другом, а потребность в формировании новых механизмов взаимодействия и у общества, и у региональных органов государственной власти велика, можно констатировать невозможность ограничения существующих форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ каким-либо одним перечнем. В то же время в качестве основных форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ выделены формы, закрепленные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а также прямо не обозначенные в качестве таковых обращения граждан, их объединений и интерактивные формы общественного контроля¹.

6. Вводится новая теоретическая категория «интерактивные формы общественного контроля». К ним отнесены правовые и организационные формы общественного контроля, реализация которых связана с использованием субъектом общественного контроля информационных технологий, в том числе сети Интернет, позволяющих обеспечить непосредственное взаимодействие, диалог такого субъекта с публичной властью. Такими формами, в частности, являются подача обращений в электронной форме, опубликование открытых

¹ При осуществлении общественного контроля в отношении федеральных органов государственной власти и организаций, осуществляющих публичные полномочия, в качестве формы общественного контроля также следует выделять деятельность общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации.

писем по вопросам деятельности публичной власти, электронное нормотворчество, электронное наблюдение, создание и использование «дискуссионных площадок» в сети Интернет для обсуждения действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

7. Полномочия органа государственной власти, реализуемые при осуществлении в отношении него общественного контроля, не зависят от места этого органа в системе государственной власти, его отнесения к федеральному или региональному уровню. По этой причине делается вывод, что иерархия органов государственной власти применительно к общественному контролю за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ проявляется только при решении вопросов правового регулирования данного явления. Региональное нормотворчество в рассматриваемой сфере осуществляется с учетом обозначенных федеральным законодателем и иными федеральными органами государственной власти направлений и пределов регулирования.

Поскольку деятельность субъектов общественного контроля носит добровольный характер и основана на принципах их самоуправляемости, независимости от государственной власти, в России отсутствует необходимость создания органа государственной власти, отвечающего за формирование единой государственной политики в сфере общественного контроля.

8. Правовая база в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в настоящее время относительно сформирована и постоянно «обогащается» за счет принятия новых правовых актов. В то же время в работе определены потенциальные возможности совершенствования правовой базы, которые позволят повысить эффективность контрольной деятельности общества при должной реализации правовых предписаний. Такое совершенствование обусловлено, во-первых, потребностью в обеспечении сбалансированности, целостности и упорядоченности правовой базы в сфере общественного контроля, а во-вторых, необходимостью адаптации правовой базы в сфере общественного контроля к реальной действительности и потребностям лиц, осуществляющих общественный контроль. В этой связи

предлагается на федеральном уровне:

– дополнить установленный статьей 8 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» перечень правовых актов, составляющих правовую основу общественного контроля, положениями о международных источниках, Конституции Российской Федерации (далее также – Конституция РФ)¹ и федеральных конституционных законах либо изложить указанную статью в новой редакции, изменив ее наименование на «Законодательство в сфере общественного контроля» и указав в ней только правовые акты, относящиеся к законодательству в сфере общественного контроля;

– доработать отраслевое федеральное законодательство в части установления единообразных целей общественного контроля с отражением его специфики в конкретных сферах отношений, устранив существующую разобщенность правового регулирования данного вопроса;

– обеспечить единообразие в вопросах регламентации правовых форм общественного контроля в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в частности, определить возможных организаторов общественной экспертизы, общественной проверки и общественного обсуждения по аналогии с иными формами общественного контроля), включить в указанный Федеральный закон положения о критериях принятия организаторами общественной проверки решения о ее проведении на основании обращения инициатора, установить сроки обнародования информации об общественных (публичных) слушаниях (вопросе, дате, времени, месте, порядке их проведения и определения результатов);

– установить случаи обязательного учета предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, при оценке эффективности деятельности органов государственной власти (возможно, с одновременным ужесточением требований к содержанию итоговых документов);

¹ Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

– сократить срок сбора голосов в поддержку общественных инициатив, выдвинутых с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru)¹, а также количество голосов, необходимых для поддержки таких инициатив в субъектах РФ с численностью населения свыше 2 млн. человек, в целях обеспечения возможности оперативного реагирования на происходящие в обществе и государстве процессы, на проблемы, выявленные субъектами общественного контроля;

– внести изменения в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации², предусмотрев возможность подачи гражданами, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность по общественному контролю, заявлений в отношении неограниченного круга лиц об оспаривании принятых в отношении таких лиц органами государственной власти нормативных правовых актов, их решений и действий (бездействия).

На региональном уровне предлагается исключить из законов субъектов РФ об общественном контроле дублирование положений федерального законодательства (кроме случаев, когда их воспроизведение обусловлено необходимостью упорядоченного изложения правовых актов), сосредоточившись на установлении дополнительных мер по содействию общественному контролю со стороны региональных органов государственной власти и гарантий субъектам общественного контроля, на учете в региональных законах специфики субъектов РФ, таких как особенности построения системы органов государственной власти в субъектах РФ, особенности восприятия населением общественно-политических процессов, происходящих в субъектах РФ, существующие в них социальные настроения.

Степень достоверности и апробация результатов диссертационного исследования. Достоверность исследования обеспечена использованием

¹ Российская общественная инициатива. URL: <https://www.roi.ru> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015, № 10. Ст. 1391.

фундаментальных научных трудов в области государства и права, монографий и научных публикаций по вопросам формирования гражданского общества, построения диалога между ним и публичной властью, осуществления контроля в России и других государствах, организации и осуществления общественного контроля. В основу диссертационного исследования легли результаты анализа большого массива правовых актов в сфере общественного контроля, в том числе обширная региональная правовая база. Кроме того, в ходе работы над диссертацией было изучено значительное количество примеров и результатов реализации различных форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, в частности отчетов органов государственной власти субъектов РФ по работе с обращениями граждан, открытых писем граждан должностным лицам и органам государственной власти субъектов РФ и результатов их публикации, общественных инициатив, инициированных с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru) и получивших в ходе голосования по ним поддержку, необходимую для дальнейшего рассмотрения инициатив уполномоченными органами и организациями, результатов проведения общественной экспертизы проектов правовых актов в Общественной палате Российской Федерации, в региональных общественных палатах, протоколов публичных слушаний и заключений по результатам их проведения и пр.

В ходе исследования ряд идей и выводов были отражены в научных статьях «Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти» (Правовое государство: Теория и практика. 2014. № 2 (36)), «Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» (Журнал российского права. 2015. № 1), «Правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти» (Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11), «К вопросу об унификации правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (Административное и муниципальное право. 2015. № 6).

Основные положения и результаты исследования были обсуждены на X Международной школе-практикуме молодых ученых «Правотворчество и юридическая наука: современные проблемы» (Москва, 2015 г.), XI Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов на тему «Эффективное правоприменение: доктрина и практика» (Москва, 2016 г.).

Диссертация была обсуждена на заседании отдела конституционного права ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Глава 1. Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

§ 1. Понятие и признаки общественного контроля

Статья 3 Конституции Российской Федерации провозгласила носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государственная власть в развитие данного положения представляет собой форму организации управления делами народа. Однако делегируя свою власть государству, народу необходимо было сохранить возможность влияния на государство и обеспечения обратной связи с ним. В этой связи принцип народовластия, определенный Конституцией Российской Федерации, ориентировал государство на поиск форм и методов работы в интересах общества, а общество на поиск и развитие способов своего влияния на власть. Одним из результатов такого поиска стал институт общественного контроля за деятельностью государства.

В настоящее время в российской науке наблюдается особый интерес к исследованиям вопросов общественного контроля как социального явления и механизма взаимодействия граждан и государства. При этом нет авторов, которые при изучении вопросов его понятия и природы не обращались бы к основополагающей, исходной в этом смысле правовой категории «контроль».

В толковых словарях русского языка под контролем понимают некое наблюдение, проверку, сличение. Так, согласно Толковому словарю русского языка Д.М. Ушакова контроль представляет собой наблюдение, надсмотр за чем-нибудь с целью проверки¹. В свою очередь, Словарь русского языка С.И. Ожегова определяет контроль как «проверку, а также постоянное наблюдение с целью

¹ См. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.М. Ушакова. Т. 1. - М.: ТЕРРА, 1996. - С. 725.

проверки или надзора»¹. Это понятие является общеупотребительным и широко используется в повседневной жизни.

Термин «контроль» широко вошел в категориальный аппарат российского законодательства и науки. Особенно важным стало обращение к нему авторов гуманитарных исследований процессов взаимодействия государства и общества. Анализ научной литературы показывает, что при определении сущности контроля среди ученых нет единства. Во многом это связано с тем, что контроль является предметом исследования философии, юриспруденции, социологии, политологии и других наук одновременно, и в каждой из них определение данному понятию дается исходя из особенностей научных направлений. При описании контроля используются различные, подчас даже диаметрально противоположные по отношению друг другу категории, такие как средство, функция, стадия, форма, элемент, деятельность, система, условие, гарантия, явление и прочее. Это обусловлено разными целями, которые ставятся учеными при оценке контроля, а также сложностью и многообразием отношений, в которых он осуществляется.

Однако, несмотря на большое количество подходов в определении контроля, в них все же усматривается общее связующее звено. Так, ряд авторов подходит к выявлению сущности контроля посредством определения механизмов, применяемых субъектом контроля для обеспечения соответствия действий или состояния подконтрольного объекта установленным нормам и ценностям: проверки, наблюдения, анализа, принятия превентивных мер и мер ответственности. В частности, В.Г. Афанасьев определял контроль как систему наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, нормам, правилам, приказам и т. д.² В.Т. Литвиненко рассматривает контроль как функцию в виде осуществления надзора, проверки с целью, как следует из практики, недопущения, исключения либо предотвращения возможных негативных факторов либо уже наступивших последствий, как в сфере человеческой

¹ См. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: Азбуковник, 1997. - С. 292.

² См. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. - М.: Политиздат, 1968. С. 236.

деятельности, так и на объектах, управляемых человеком¹. В свою очередь, А.А. Кармолицкий указывает, что сущность и назначение контроля состоят в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта, получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины, принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины, выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям, принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины². При этом он обозначил принятие мер реагирования на нарушения не в качестве цели контроля, а в качестве одной из его составляющих.

Схожее толкование понятия контроля дается Ф.Ш. Измайловой. Ею контроль рассматривается как более сложная категория – система наблюдения и проверки процессов функционирования и фактического состояния управляемого объекта с целью оценки обоснованности и эффективности принятых им управленческих решений и результатов их выполнения, выявления отклонений от требований, сформированных в этих решениях, устранения неблагоприятных последствий их исполнения и информирования о них компетентных органов³.

Все авторы приведенных выше определений контроля придерживаются схожего понимания назначения контрольной деятельности и связывают ее с установлением и соблюдением законности и недопущением противоправных поступков и иных негативных явлений. Однако они не раскрывают в полной мере все особенности контроля и не устанавливают его место, роль в государстве. Делая акцент на используемых в ходе контроля механизмах, исследователи фактически отождествляют наблюдение, проверку и контроль, хотя по смыслу и содержанию эти категории различны. Наблюдение и проверка в большей степени характеризуют формы контроля, но не сущность. Однако форма контроля и

¹ См. Литвиненко В.Т. Общественный контроль в системе государственного управления в РФ. Учебное пособие. - Ставрополь: Альфа Принт, 2012. С.7.

² См. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Зерцало-М, 2003. С. 310.

³ См. Измайлова Ф.Ш. Государственный контроль (понятие, принципы, система государственного контроля) // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора: сб. научных трудов. - М., 1994. С. 201.

деятельность по осуществлению контроля не являются идентичными понятиями, ведь первая представляет собой объективированное выражение сущности второй. Истинную суть же контроля, по нашему мнению, можно установить только посредством определения его взаимосвязи с более широким явлением - управлением.

В.В.Пылин и С.В.Пылин в этой связи отмечают: нельзя забывать, что контроль является неотъемлемой составляющей осуществления любой власти и любого управления, а также участия народа, населения, граждан, политических партий, общественных объединений в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления¹. В процессе управления появляется необходимость в получении достоверной информации о фактическом состоянии объекта управления для его сравнения с существующими правилами и решениями, для выявления фактов отклонений состояния объекта от заданных рамок. Решению данного вопроса способствует контроль, который является важнейшим каналом для получения информации о жизни общества, позволяющим с достоверностью судить о правильности функционирования всех звеньев политической организации общества, о том, насколько точно и добросовестно соблюдают граждане свои обязанности перед обществом, правовые и иные социальные нормы². При этом чем эффективнее используются механизмы контроля, тем более высоким становится качество информационного обмена и обратной связи между обществом и государством, и тем более полной и достоверной является получаемая информация.

По мнению В.П. Беляева, контроль является неотъемлемой функцией и одной из главных стадий управленческого процесса, в ходе которой по каналам обратной связи выясняются результаты выполненных операций, проходит проверка их соответствия заданным параметрам, на основе чего принимаются меры по стабилизации, корректировке, и, в конечном счете, по повышению

¹ См. Пылин В.В., Пылин С.В. Государственный и муниципальный контроль. Учебное пособие. - Санкт-Петербург: Изд-во Политехнического ун-та, 2011. С.10.

² См. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. Туровцева В.И. - М.: Наука, 1970. С. 12.

эффективности всей управленческой системы¹. Используя наблюдение, выявление, анализ полученной информации о происходящих управленческих процессах, выявляются отклонения и нарушения в реализации принятых решений и формулируются предложения по устранению таких нарушений или их корректировке. В.М. Горшенева и И.Б. Шахова справедливо отмечают, что контроль на практике позволяет направить процесс управления по установленным идеальным моделям и скорректировать поведение подконтрольного объекта. Однако наличие таких отклонений не является обязательным, и их отсутствие также стимулирует положительную деятельность объекта контроля².

С точки зрения теории управления, контроль и как функция управления, и как стадия управленческого процесса представляет собой определенный последовательный процесс³. При этом, как отмечает О.В. Хомичева, контроль является продолжительной функцией управления, осуществляемой в течение всего цикла реализации управленческого решения. Он возможен и на этапе планирования, прогнозирования или организации какой-либо деятельности, и на любом другом этапе управления, хотя особую важность имеет только тогда, когда появляется возможность соотнести результаты реализации управленческого решения с поставленными задачами и целями его принятия.

Несколько шире, по сравнению с приведенными выше позициями, понятие контроля раскрывается Е.В. Шориной. По ее мнению, контроль – это неотъемлемая часть управления, составной элемент научного руководства всеми государственными и общественными делами, обеспечивающий нормальное функционирование общества⁴. Однако такая трактовка контроля, на наш взгляд, является очень общей и не отражает всей специфики контрольной деятельности, не раскрывает ее существенных признаков. Она требует определенных уточнений, в частности установления цели контроля и описания организационно-

¹ См. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Автореферат диссертации на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.01. - Саратов, 2006. С.73-74.

² См. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М.: Юридическая литература, 1987. С. 23.

³ Лапина М.А., Ловинюков А.С. Понятие и виды финансового контроля // Юридический мир. 2012. № 4. С. 28 - 31.

⁴ См. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. Туровцева В.И. - М.: Наука, 1970. С.11.

функциональных начал и механизмов контроля. Попытка конкретизировать определение контроля была сделана Е.В. Шориной при характеристике процесса общественного контроля в монографии «Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР». В ней Е.В. Шорина раскрыла динамику процесса контроля и отнесла к нему стадию констатации, т.е. установления фактического положения дел, стадию анализа, т.е. сравнения фактического положения дел с заданным режимом и оценки характера допущенных отклонений, стадию разработки мероприятий по улучшению и корректировке процесса управления, принятия мер к их реализации¹.

При анализе вышеприведенных точек зрения на определение контроля обращает на себя внимание то обстоятельство, что ученые в своих исследованиях используют такие выражения, как «создание предпосылок для корректировки», «принятие мер к реализации», «разработка мероприятий по улучшению и корректировке», «принятие мер по стабилизации, корректировке». Они не рассматривают контроль как корректировку, непосредственное изменение подконтрольного объекта. Обусловлено это тем, что, хотя контроль и направлен на устранение неблагоприятных явлений, сигнализируя компетентным органам о них, право непосредственного принятия решений об изменении деятельности подконтрольного объекта субъекты контроля имеют не всегда.

В отечественной и зарубежной литературе выделяют и другие подходы к определению контроля. Его считают и общесоциальным явлением, и средством решения поставленных задач, и чертой стиля деятельности, и принципом руководства², а также средством, фактором, формой, элементом, функцией, деятельностью, системой, обратной связью, условием, регулятором, гарантом, явлением, институтом, методом, правомочием, атрибутом³ и т.п. Представляется, что различия во мнениях ученых не столько отражают их стремление дать

¹ См. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М.: Наука, 1981. С. 255, 256.

² См. Правовое регулирование государственного контроля /отв. ред. Ноздрачев А.Ф. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 28.

³ См. Капралова Ю.Г. Контроль исполнительных органов государственной власти за соблюдением трудового законодательства в деятельности бюджетных учреждений // Lex russica. 2015. № 1. С. 123.

универсальное понятие контроля, сколько являются следствием реализации ими разных подходов к определению его содержания, основанных на научных убеждениях исследователей. Обобщая же сущность таких определений для целей настоящего исследования, обозначим контроль как функцию и одну из стадий управления, в ходе которой посредством получения необходимой информации о подконтрольном объекте, анализа и оценки такой информации осуществляется совершенствование деятельности подконтрольного объекта, в том числе путем реагирования на выявленные в ней отклонения от установленных требований и норм.

Признание преимущественного характера прав индивида по отношению к государственным интересам, разделение властей послужили основой формирования теоретической конструкции общественного контроля¹. В свою очередь, особенности субъектного и объектного состава общественного контроля, характер и содержание деятельности по его осуществлению, используемые в нем механизмы и конечные результаты обусловили признание общественного контроля самостоятельным видом общего, родового понятия контроля.

Следует отметить, что понятие общественного контроля получило широкое распространение как в отечественной науке, так и в российском законодательстве. Однако до принятия 21 июля 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» его легальная дефиниция в федеральном законодательстве отсутствовала, несмотря на то что данный термин активно применялся в законодательстве², кроме того, предпринимались попытки дать определение общественного контроля и его характерных признаков применительно к отдельным сферам общественной жизни.

С 2005 года в Российской Федерации наметилась устойчивая тенденция обращения к понятию общественного контроля в самостоятельных по предмету

¹ Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11. С. 42 – 48 // СПС КонсультантПлюс.

² См., например, Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

правового регулирования федеральных законах. Так, 4 апреля 2005 г. по инициативе Президента России был принят Федеральный закон № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹, в котором в качестве одной из целей деятельности данного органа был определен общественный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. 10 июня 2008 г. был принят Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», определивший основы участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. В конце 2011 года Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее также – Государственная Дума Российской Федерации) законопроект № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», призванный обеспечить правовое регулирование общественного контроля в указанной сфере². Но, несмотря на отмеченные позитивные изменения в федеральном законодательстве, о формировании категориального аппарата общественного контроля в тот период говорить еще не приходилось – ни один из указанных федеральных законов не содержал нормативного определения понятия общественного контроля.

Проблема поиска и закрепления понятия общественного контроля была решена с принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Согласно части 1 статьи 4 данного правового акта под

¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

² Однако хотя проект поддержали все профильные комитеты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (некоторые с замечаниями, не носящими, однако, концептуального характера), он был принят Думой в первом чтении, но затем рассмотрение было перенесено на неопределенный срок. См. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 марта 2012 г. № 179-6 ГД «О проекте Федерального закона № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №. Ст. 1455.

общественным контролем понимается 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, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Осознавая трудности в формировании универсального определения общественного контроля, приемлемого как для общества, так и для государства, отметим, что указанная дефиниция не лишена недостатков. В определении в качестве целей были указаны скорее механизмы, которые может использовать субъект общественного контроля. Такой подход представляется неоправданным, поскольку, во-первых, опираясь на предложенную дефиницию, можно отнести к общественному контролю и деятельность по наблюдению за указанными органами и организациями, не преследующую цели выявления каких-либо недостатков в их работе или ее совершенствования (некое «наблюдение ради наблюдения»), во-вторых, акцент переносится с сущности деятельности по контролю на возможные способы такого контроля, отодвигая на задний план отличительные особенности, наличие которых позволяет квалифицировать деятельность как общественный контроль.

Помимо этого общественная проверка, указанная в определении в качестве цели общественного контроля, частью первой статьи 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» была отнесена и к его форме, что, к сожалению, говорит о несогласованности положений статьи 4 и статьи 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и их противоречии друг другу. В этой связи интересно, что в одной из первоначальных версий проекта указанного Федерального закона, вынесенной на общественное обсуждение в Общественной палате Российской Федерации 3 ноября 2012 г., определение общественного контроля было иным. Под ним понималась деятельность субъектов общественного контроля по

наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля¹. То есть указанные в принятом Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» цели общественного контроля в его проекте относились к видам возможной деятельности по контролю, что, представляется более правильным. В качестве же возможного направления контроля обозначалось определение соответствия деятельности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, общественным интересам - «осознаваемой обществом потребности в обеспечении безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации». Однако в ходе обсуждения законопроекта определение общественного контроля через привязку к общественным интересам подверглось жесткой критике. По мнению исследователей, размытость понятия общественных интересов допускала слишком широкие основания для общественного контроля, что практически полностью развязывало руки его субъектам, ставя работу объектов контроля под угрозу парализации². Указанные доводы представляются обоснованными, ведь общественный интерес в описанном значении не имел ни качественных, ни количественных показателей и допускал произвольное толкование. Кроме того, понимание потребности в обеспечении безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, и возможностей удовлетворения этой потребности у разных субъектов контроля может отличаться. Так, одним субъектом контроля заключение соглашения о культурном сотрудничестве между Россией и иностранным государством может быть воспринято как нарушающее процесс развития общества, для другого не будет вступать в противоречие с

¹ Исаева Е.А. Формирование комплексной нормативной базы для внедрения общественного контроля в России // Власть. 2014. № 10. С. 151.

² Там же. С. 152.

целью обеспечения безопасности и стабильности деятельность органа государственной власти, которая приводит к зависимости российской промышленности от иностранных государств. В этой связи законодателю следовало бы более четко, исключая неоднозначное толкование, дать определение общественного интереса, которое позволило бы отграничить его от термина «личный интерес». Целесообразно было отнести к общественным интересам соблюдение основ государственного строя, общественных устоев, морали и нравственности, обеспечение охраны жизни, здоровья людей и общественного порядка. Однако в итоге понятие общественного интереса доработано не было, и его исключили из текста принятого Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Говоря о субъектах РФ, стоит отметить, что лишь немногие из них к моменту принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» имели специальные законы по вопросам регулирования общественного контроля. При этом в региональном законодательстве активно использовался этот термин в самых разных контекстах. Общественный контроль определялся как, например, одна из целей и соответствующее полномочие региональных общественных палат¹, полномочие объединений граждан², форма деятельности в отдельных сферах общественных отношений³, элемент систем организации контроля за исполнением правовых актов⁴ и пр. При этом собственно дефиниция общественного контроля до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» содержалась лишь в законах Пермского края и Республики Саха (Якутия).

¹ См., например: Закон Республики Марий Эл от 29 апреля 2008 г. № 26-3 «Об Общественной палате Республики Марий Эл» // Марийская правда. 2008. № 79; Областной закон Ленинградской области от 17 марта 2009 г. № 20-оз «Об Общественной палате Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2009. № 15.

² См., например: Закон Республики Татарстан от 18 января 1995 г. № 2303-ХП «О профессиональных союзах» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1995. № 1. Ст. 4.

³ См., например: Закон города Москвы от 27 января 2010 г. № 2 «Основы жилищной политики города Москвы» // Тверская, 13. 2010. № 22-23; Закон Республики Хакасия от 7 июля 2004 г. № 44 «Об охране окружающей среды» // Вестник Хакасии. 2004. № 36; Закон Республики Тыва от 29 декабря 2004 г. № 1117 ВХ-1 «О радиационной безопасности в Республике Тыва» // Тувинская правда. 31 декабря 2004 г.

⁴ См., например: Закон Республики Татарстан от 11 декабря 2004 г. № 65-ЗРТ «Об утверждении Программы реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса Республики Татарстан на 2004 - 2010 годы» // Республика Татарстан. 2004. № 252.

Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» (далее также – Закон Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»)¹ был принят за несколько месяцев до Федерального закона. Вследствие этого, при его разработке региональный законодатель опирался на актуальную в тот момент версию проекта Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и продублировал определение общественного контроля, содержащее отсылку к общественным интересам. В июне 2015 г. положения Закона Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» были приведены в соответствие с федеральным законодательством. Сегодня понятие общественного контроля в региональном законе дублирует аналогичное понятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в то время как термин «общественные интересы» был сохранен в том же значении.

Принятый в Пермском крае закон от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» (далее также – Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае»)² и сегодня отождествляет общественный контроль с контролем гражданским и относит к нему непосредственное наблюдение гражданами и (или) их объединениями за соблюдением прав и законных интересов граждан. Как видно, в указанной дефиниции был значительно сужен круг возможных субъектов общественного контроля, а также ограничен объем понятия общественного контроля (он приравнен к одному из способов осуществления контроля – наблюдению). Формулировка «за соблюдением прав и законных интересов граждан» позволяет определить направленность контроля, но, скорее, может быть отнесена только к личному контролю граждан, а не к контролю коллективных субъектов общественного контроля. Главным же недостатком дефиниции, на наш

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2014. № 30.

² Закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. 2011. № 12.

взгляд, является отсутствие указания на объект общественного контроля. В статье 2 Закона Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» при определении понятий указаны «государственные и муниципальные учреждения как объекты общественного (гражданского) контроля региональной группой общественного (гражданского) контроля», однако это не означает автоматического признания их деятельности как сферы общественного контроля.

В настоящее время подходы, использованные при принятии специальных законов Республики Саха (Якутия) и Пермского края в определении общественного контроля, представляют определенный интерес для изучения, однако предложенные в них дефиниции уже не являются актуальными ввиду их несоответствия федеральному законодательству. Установление в статье 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» легального определения общественного контроля не позволяет субъектам РФ проявить самостоятельность в вопросах формирования категориального аппарата, в связи с чем правовые акты, содержащие иные определения общественного контроля, надлежит актуализировать.

Обозначенные проблемы законодательного закрепления понятия общественного контроля поставили перед исследователями важную задачу – с использованием научных методов подойти к формулированию доктринального определения общественного контроля и с необходимой точностью отразить все его характерные черты. Существующие научные определения общественного контроля отличаются большим разнообразием. Большинство авторов, как показывает анализ литературы, формулируют определение общественного контроля либо путем перечисления существенных черт этого явления, либо как один из видов контрольной деятельности определенного круга субъектов.

В частности, Е.В. Шорина, которая одной из первых предприняла попытку дать определение этому явлению, указала, что общественный контроль представляет собой контроль, осуществляемый общественными организациями,

трудовыми коллективами, отдельными гражданами¹. Таким образом, ею был сделан акцент на особенностях круга субъектов, осуществляющих общественный контроль, и несомненности того факта, что он является одним из самостоятельных видов контроля. Но вместе с тем общественный контроль обладает существенной спецификой, которую ему также придают особый объект, применяемые механизмы, цели и задачи контроля. Эта специфика в определении учтена не была.

Кроме того, указанное определение было сформулировано в советский период и, соответственно, отражало особенности того времени. Несмотря на то что Е.В. Шорина правильно определила основную тенденцию развития данного социального института – усиление и расширение общественного контроля, она предполагала, что со временем общественному контролю предстоит стать составной частью самоуправления коммунистическим обществом². Но история пошла по другому пути, и существующие сегодня формы гражданской активности уже не вписываются в определенный ею субъектный состав общественного контроля. Формирование гражданского общества, развитие его институтов привели к тому, что в процесс общественного контроля оказались вовлечены и общественные консультативно-совещательные органы, и даже лица, не являющиеся гражданами. Сегодня фактически любой представитель общества может участвовать в осуществлении общественного контроля с той лишь разницей, что в зависимости от его статуса и правового положения используемые в процессе контроля механизмы могут существенно отличаться.

Указанные выше обстоятельства были учтены в определении общественного контроля, данном А.А. Гончаровым. В монографии, посвященной общественному (гражданскому) контролю, он рассматривает данное явление как деятельность, осуществляемую неправительственными объединениями и отдельными людьми, направленную на выявление и пресечение нарушений прав

¹ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М.: Наука, 1981. С. 43, 44.

² Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7 - 13 // СПС КонсультантПлюс.

и свобод человека со стороны органов власти и должностных лиц, нацеленную на защиту людей, пострадавших от таких нарушений, а также на совершенствование права, общественного и государственного управления и обеспечение справедливости¹. Однако, хотя в указанной дефиниции и акцентируется внимание на возможности осуществления общественного контроля любыми представителями общества и на ориентацию общественного контроля на формирование подлинно демократического и правового государства, в нем «потерялись» механизмы достижения цели общественного контроля. В определении также не раскрывается, что является эталоном, ориентиром, в сравнении с которым субъекты общественного контроля устанавливают наличие отклонений и несовершенств в государстве. Бесспорно, ими должны быть правовые акты и принятые управленческие решения. При этом они сами должны подвергаться анализу исходя из соображений целесообразности и на предмет их соответствия целям совершенствования государственного управления.

Отметим и тот факт, что А.А. Гончаров не устанавливает возможности осуществления общественного контроля в отношении юридических лиц, реализующих властные полномочия от имени государства, его субъекта или муниципального образования, что также существенно сужает предмет контрольной деятельности по сравнению с легальной дефиницией.

Большой интерес представляет емкое и во многом универсальное понятие общественного контроля, которое было дано С.М. Зубаревым. Он определил, что общественный контроль – это системная деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы или к общественному мнению². Указав на возможность принятия субъектами контроля мер адекватного реагирования на

¹ Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. - М.: Издательство «Весь Мир», 2010. С. 13.

² Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / отв. ред. Зубарев С.М. - М.: Финансовый университет, 2011. С. 18.

явления, создающие угрозу безопасности государства, общества и личности, С.М. Зубарев тем самым подчеркнул, что в процессе общественного контроля осуществляется не просто наблюдение за состоянием подконтрольного объекта, а предпринимаются активные действия по совершенствованию государства во благо общества. Однако в своем определении в противовес легальной дефиниции к возможным объектам общественного контроля С.М. Зубарев отнес только деятельность государственных органов, в то время как согласно Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» контрольная деятельность может осуществляться еще и в отношении органов местного самоуправления, а также иных органов и организаций, которые наделены публичными полномочиями.

Анализируя использование понятия общественного контроля в юридической литературе, нельзя не отметить и то, что ряд исследователей отвергают возможность существования данного определения вообще, поскольку считают, что у общественных формирований отсутствуют такие важные признаки контроля, как право вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого и право привлечь его к правовой ответственности¹. А.В. Нестеров приводит в пример ситуацию, когда Президиум Совета судей Российской Федерации указывал, что «контроль над судебными актами должен осуществляться исключительно конституционными органами посредством уголовного, гражданского и административного судопроизводства»; «никакие иные органы, кроме судебных, не являются компетентными для оценки законности судебного акта, включая правильное применение материального и процессуального закона». В ответ на это Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин пояснил, что «когда мы говорим о контроле над судебными актами, то надо различать две формы такого контроля: общественный контроль над правосудием и государственный контроль над судебными актами, осуществляемый в рамках

¹ Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 32 – 39 // СПС КонсультантПлюс.

судебной системы¹. Он указал, что применительно, в частности, к Совету по развитию гражданского общества и правам человека как консультативному органу при Президенте Российской Федерации речь может идти лишь об общественном контроле, осуществляемом в русле таких закрепленных в Положении о Совете направлений его деятельности, как «содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации» и «систематическое информирование Президента Российской Федерации о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации». Таким образом, В.Д. Зорькин указал на то, что общественный контроль могут осуществлять разные лица, неодинаковыми будут последствия такого контроля в зависимости от объема полномочий и статуса лица, которое его осуществляло.

В связи с этим полагаем некорректным считать, что субъекты общественного контроля не могут осуществлять его, если их полномочия не предполагают возможности непосредственного влияния на объект контроля. В таком случае общественный контроль будет иметь место, но его формы и методы будут иметь иной характер по сравнению с контролем государственным.

Анализ приведенных выше точек зрения показывает, что для достижения четкости и ясности в понимании термина «общественный контроль» необходимо определить признаки данного явления. Полагаем, что именно в признаках, представляющих собой отличительные черты, особенности общественного контроля, и проявляется вся сущность этого явления и их выделение позволит максимально точно сформулировать понятие общественного контроля.

Следует отметить, что, как и любой контрольной деятельности, общественному контролю присущ ряд признаков, которыми обладают все виды контроля и которые не характеризуют исключительно общественный контроль. Существование таких признаков обусловлено общими закономерностями и

¹ Нестеров А.В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 12 - 18 // СПС КонсультантПлюс.

единой правовой природой контрольной деятельности. К ним относят осуществление проверки деятельности или фактического результата деятельности подконтрольных объектов в сравнении с ожидаемыми, намеченными, прогнозируемыми показателями; анализ путей и средств достижения этого результата, соответствие использованных при этом методов требованиям права, морали, нравственности, деловой и служебной этики, хозяйственной целесообразности; принятие по результатам контроля соответствующих мер¹.

Данные признаки указывают на всю контрольную деятельность, не выделяя среди нее общественный контроль. При этом каждому из признаков присущи свои особенности в зависимости от вида осуществляемого контроля. Так, и в государственном, и в общественном контроле присутствуют субъект контроля и подконтрольный объект. Однако в ходе государственного контроля осуществляется проверка деятельности таких подконтрольных объектов, как государственные органы, органы местного самоуправления, физические и юридические лица², в то время как в контроле общественном исследуется деятельность всех государственных органов и органов местного самоуправления, но не всех организаций, а исключительно осуществляющих публичные полномочия; деятельность физических лиц (за исключением должностных лиц) не проверяется вообще, так как они являются не объектом, а субъектом контроля.

Помимо общих признаков выделяют и специфические, формирующиеся с учетом особенностей конкретного вида контроля. Анализ правовых исследований в сфере общественного контроля демонстрирует относительное единодушие подходов ученых в вопросе определения специфических признаков указанного явления. Несмотря на сложность самой деятельности по общественному контролю, ее характерные черты являются настолько исключительными и специфичными, что единство взглядов исследователей представляется логичным.

Удачный перечень признаков общественного контроля, по нашему мнению,

¹ Конин Н.М. Административное право России: учебник / под ред. Кониной Н.М., Старилова Ю.Н. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С. 324.

² См., например: Правовое регулирование государственного контроля / отв. редактор Ноздрачев А.Ф. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 107.

был предложен В.В. Грибом и впоследствии поддержан многими другими учеными. В него исследователь включил следующие особенности:

- общественный контроль не обладает властным характером;
- общественный контроль не является обязательным;
- субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- общественный контроль осуществляется от имени общественности и граждан¹.

Отсутствие у общественного контроля властного характера обусловлено спецификой используемых при его осуществлении механизмов. Как правило, субъекты общественного контроля действуют опосредованно, либо обращаясь в соответствующие органы публичной власти, либо апеллируя к общественному мнению. Учеными отмечается, что представители общества применяют как правовые средства защиты и донесения своего мнения до власти (в частности, при реализации права на обращение), так и возможности института общественного мнения (например, формирование отрицательного отношения масс населения к должностным лицам государственных органов, совершившим нарушения)². При этом в отличие от лиц, осуществляющих государственный контроль, субъекты контроля общественного не вправе давать органам и организациям, осуществляющим публичные полномочия, обязательные для исполнения требования, применять какие-либо меры принуждения, даже с целью устранения выявленных в ходе контроля недостатков и нарушений. Но вместе с тем было бы неверным сказать, что используемые ими механизмы являются малоэффективными. Напротив, придание широкой огласке фактов нарушений со стороны органов публичной власти зачастую вызывает намного больший общественный резонанс, привлекает внимание к проблеме, нежели использование властных полномочий субъектами государственного контроля.

¹ Гриб В.В. Указ. соч. С. 32 - 39; Забралова О.С. Общественный контроль в Российской Федерации. - М.: Навигатор, 2011. С. 14; Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7 - 13 // СПС КонсультантПлюс.

² См., например: Забралова О.С. Указ.соч. С. 15, 16.

Следующим признаком общественного контроля является его необязательность. Осуществление такого контроля всецело зависит от сознательности и активности его субъектов. Государство не может и не должно «заставлять» своих граждан реализовывать механизмы общественного контроля, «приглашать» их к участию в управлении делами государства. Ему необходимо проявлять определенную «сдержанность» в вопросах политического участия граждан, чрезмерная активность государства в этом процессе ведет к прямо противоположным результатам – «к инертности индивидов, ко все меньшей способности граждан действовать, к их непониманию собственных интересов»¹. В этой связи задачей государства видится лишь создание предпосылок и необходимых условий для осуществления общественного контроля. Субъектам общественного контроля следует самостоятельно определять, в какой форме либо в сочетании каких форм, с использованием каких инструментов ими будет осуществляться такой контроль.

Субъектами общественного контроля не могут быть органы государственной власти и органы местного самоуправления, в противном случае сама идея существования общественного контроля, деление социального контроля на государственный и общественный потеряли бы смысл. И именно поэтому контрольная деятельность не обладает властным характером, а носит характер общественный. Как было отмечено О.С. Забраловой, общественный контроль должны осуществлять институты гражданского общества, которые свободны и независимы в своих оценках от властных структур². Только беспристрастный анализ объектов общественного контроля позволит сделать деятельность последних наиболее прозрачной и эффективной.

Главным источником, движущей силой общественного контроля выступают интересы лиц, его осуществляющих, поэтому одной из особенностей такого контроля является его реализация от имени общества. Этот признак характеризует

¹ См. Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства // Вестник Пермского университета. 2012. № 2. С. 65.

² Забралова О.С. Указ. соч. С. 22.

субъектный состав лиц, осуществляющих общественный контроль. В контрольной деятельности участвуют не все граждане, их объединения, а только те, которые имеют потребность участия в решении государственных дел. На основе такой потребности, прошедшей «мотивационную обработку», и возникают интересы: стремление активно влиять на выработку управленческих решений и получать необходимую информацию о деятельности государственного аппарата¹.

Кроме указанных выше признаков, общественный контроль обладает еще одной отличительной особенностью – направленностью на совершенствование государственного и муниципального управления и устранение выявленных в ходе него нарушений. В процессе осуществления общественного контроля происходит сравнение некоего общественного идеала государственной системы с действительностью. Субъектами общественного контроля анализируются структура и функции органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, принимаемые и (или) уже принятые ими решения, оцениваются степень эффективности реагирования государства и местных властей на существующие проблемы, решение критичных для общества вопросов и применяются меры воздействия целью достижения уже упомянутого идеала государственной системы.

В этой связи интересно, что само государственное и муниципальное управление также являются определенным процессом воздействия, но уже государства и муниципального образования на все происходящие в них процессы (в том числе на общественные отношения с целью их упорядочения) путем реализации своих властных полномочий. При этом инструменты властного воздействия на общество – правовые акты, методические рекомендации и прочие издаваемые органами акты и принимаемые ими решения – подвергаются оценке самого общества в лице субъектов общественного контроля.

Так как процесс государственного и муниципального управления протекает в условиях постоянно изменяющейся внешней среды, он характеризуется

¹ См. Слепенков. И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления. - М.: Высшая школа, 1990. С. 30, 136.

различной степенью неопределенности. Однако управление должно сохранять четкий вектор своего развития, чаще всего фиксируемый в таких нормативных актах, как государственные программы и стратегии, определяющие приоритетные направления развития государства и муниципальных образований. В ходе контроля определяется, достигло ли управляющее воздействие поставленных в документах планирования целей, следуют ли они векторам своего развития. Выявленное недостижение стратегических целей позволяет субъектам общественного контроля ставить вопрос о неэффективно выстроенной системе органов управления, необходимости ликвидации или, наоборот, создания новых органов, о корректировке вектора государственного, муниципального управления.

Интересен тот факт, что механизмы общественного контроля, используемые для повышения эффективности государственного и муниципального управления, сами нуждаются в создании определенных условий для их реализации. Такие условия определяются характером государственного и муниципального управления, а оно, в свою очередь, зависит от конституционных основ (принципов) развития государства. Очевидно, что демократический характер государственного управления является наиболее приемлемым для реализации общественного контроля, так как он предполагает максимальную открытость власти перед обществом, поддержку и самостоятельное создание механизмов влияния представителей общества на осуществление такого управления.

Стоит отметить, что в юридической литературе высказываются и иные точки зрения на определение признаков общественного контроля. Так весьма своеобразной, по нашему мнению, является классификация признаков контроля, предложенная А.А. Плотниковым¹. Раскрывая характерные черты контрольной деятельности общества, автор указал, что она:

– выступает в качестве формы управления обществом и отдельными его институтами;

¹ См. Плотников А.А. Общественный контроль и его потенциал в сфере противодействия коррупции // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 2. С. 106.

- представляет собой важное средство обеспечения баланса интересов различных социальных групп и недопущения конфликтов данных интересов;
- является методом координации и объединения усилий общества для решения неотложных задач;
- выступает в качестве гаранта исполнения социальных норм¹.

Хотя выводы ученого являются совершенно логичными, представляется, что предложенные им признаки скорее представляют собой попытку дать определение данному понятию, нежели указывают на его специфические свойства и сущностные черты. В то же время квалификация понятия общественного контроля и его отличительные критерии являются вопросами разного уровня, и их соотношение должно определяться следующей логической последовательностью: сначала определяются признаки контроля, затем на их основе дается определение общественного контроля. Помимо этого выделенные признаки общественного контроля не характеризуют ни субъектный состав, ни объекты контроля, ни стоящие перед обществом задачи и используемые им в ходе контроля механизмы.

Рассмотренные признаки общественного контроля в своей совокупности позволяют составить концептуальную характеристику и сформулировать понятие данного явления. При этом в определении важно указать на самостоятельность общественного контроля; отказаться от определения закрытого перечня лиц, его осуществляющих, простого перечисления в определении форм и механизмов контроля; дать указание на специфику объекта общественного контроля; акцентировать внимание на необходимости реагирования на негативные явления, выявленные в ходе контроля. В этой связи представляется, что под общественным контролем следует понимать вид контроля, основанный на добровольной деятельности граждан лично и (или) в составе общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций, консультативно-совещательных общественных органов, иных институтов гражданского общества и направленный на совершенствование государственного и муниципального

¹ Гриб В.В. Указ. соч. 32 – 39.

управления, устранение выявленных в ходе него нарушений, в том числе путем установления соответствия деятельности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, результатов их деятельности нормативным требованиям, целям и задачам деятельности публичной власти. Приведенное определение охватывает собой общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, специфика которого определяется в особых подконтрольных объектах – органах государственной власти субъектов РФ.

§ 2. Цели, задачи, правовая природа общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Комплексный анализ общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ невозможен без изучения его общетеоретических аспектов, в связи с чем для настоящего исследования необходимо раскрыть цели и задачи общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ.

Само понятие цели деятельности изначально не относится к правовым категориям и имеет философское значение. Ее определяют как «результат, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия»¹, финальный результат, на который направлен процесс², «один из элементов поведения и сознательной деятельности человека, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определенных средств»³. Теоретическое обоснование целей контроля имеет важное практическое значение, поскольку правильно поставленная, нормативно закреплённая цель представляет собой необходимое условие действительности

¹ Философский словарь / авт.-сост. С.Я. Подопригора, А.С. Подопригора. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. С. 505.

² Словарь философских терминов; науч. ред. В.Г. Кузнецова. - М.: Инфа - М, 2007. XVI. С. 729.

³ Философский энциклопедический словарь / ред.кол.: Аверинцев С.С., Араб-Оглы Э.А., Ильичев Л.Ф. и др. 2-е изд. - М.: Советская энциклопедия, 1989. С. 815.

контроля, его эффективности¹. Помимо этого постановка цели деятельности важна для определения средств, с помощью которых контроль будет осуществляться.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» к целям общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ следует отнести:

– обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

– обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти субъектов РФ;

– общественная оценка деятельности органов государственной власти субъектов РФ в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Обеспечение реализации и защиты прав, свобод, интересов человека и гражданина, негосударственных некоммерческих организаций как цель общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ свидетельствует о его ориентации на создание условий и принятие всех необходимых мер по эффективному осуществлению и защите таких прав, свобод и интересов. Конституцией РФ на государство возложена обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, которая трансформируется в конкретные полномочия органов государственной власти. Последними, однако, не всегда предпринимаются достаточные меры для их реализации, либо они осуществляются с нарушениями, имеющими отрицательные последствия для общества и самого государства. Используя средства контроля,

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Автореферат диссертации на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.01. - Саратов, 2006. С. 23.

общество выявляет злоупотребления и нарушения и в конечном счете привлекает внимание органов государственной власти к проблемам в реализации прав и свобод, обеспечении защиты их интересов.

Современные исследователи отмечают, что без соответствующих полномочий, без механизмов внедрения решений общественного контроля данный институт превращается в фикцию¹. Созданием возможностей для обеспечения учета общественного мнения сегодня активно занимаются как сами органы государственной власти субъектов РФ, так и субъекты контроля. С помощью развития правовой базы, внедрения информационных технологий население сегодня активнее включается в процесс обсуждения важных проектов и решений, выстраивается обратная связь между региональными властями и обществом. При проведении общественной экспертизы, публичных слушаний и реализации иных форм контроля исследуются общественно значимые вопросы и проекты решений органов государственной власти субъектов РФ, обеспечивается формирование мнения представителей общества по данным вопросам и осуществляется его доведение до государства.

В качестве одной из целей общественного контроля федеральный законодатель определил общественную оценку деятельности органов государственной власти в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов негосударственных некоммерческих организаций. Применительно к общественному контролю за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ данная цель характеризует направленность контроля на оценку подлинной результативности деятельности региональных органов государственной власти, степени ее положительного воздействия на общественные процессы. В ходе такой оценки обнаруживаются недостатки в управлении делами государства в субъекте РФ, определяется, будет ли принимаемое публичное решение иметь положительный для общества результат. В этих условиях сами органы государственной власти субъектов РФ должны быть

¹ См. Десятых П.В. Субъект организации общественного контроля за деятельностью органов милиции. Административное право и процесс. 2007. № 6 // СПС КонсультантПлюс.

заинтересованы в одобрении принимаемых ими решений обществом.

Раскрытие легальных целей общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ не может быть полным без анализа их закрепления в отраслевом законодательстве. На сегодняшний день помимо Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» цели общественного контроля закреплены в трудовом, экологическом, жилищном, земельном законодательстве и законодательных актах другой отраслевой принадлежности с учетом особенностей сфер, в которых общественный контроль осуществляется. Отраслевое законодательство первым определило легальные цели общественного контроля, так как на момент его формирования Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» еще не был принят. Специфика общественного контроля и накопленный опыт обусловили выделение некоторых общих целей для всех видов контроля – предупреждение, выявление нарушений требований законодательства, соблюдение интересов граждан путем реализации общественного контроля¹. Однако в целом отраслевое законодательство характеризуется «разнонаправленностью» сформулированных в нем целей общественного контроля, их размытостью и неконкретностью. Так, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» указал на такую абстрактно сформулированную цель общественного контроля, как реализация принципов контрактной системы в сфере закупок, содействие развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок (возможно, для обозначения совпадения целей общественного контроля с «общей идеологией» контрактной системы – стремлением к созданию открытых, прозрачных, конкурентных и эффективных механизмов закупок). Еще более неконкретно были сформулированы цели общественного экологического

¹ См., например: Жилищный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (Часть 1). Ст. 14; Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

контроля. Согласно Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее также – Федеральный закон «Об охране окружающей среды»)¹ он осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. То есть специфика контрольной деятельности – возможность выявления нарушений в экологической сфере – в указанном Федеральном законе вообще не была отражена, а сформулированные цели контроля не показали его отличия от любой другой правомерной деятельности в сфере охраны окружающей среды. Такие же недостатки имеет и определение целей общественного контроля, содержащееся в Земельном кодексе Российской Федерации и Трудовом кодексе Российской Федерации². Первый в качестве целей общественного земельного контроля определил наблюдение за деятельностью органов государственной власти, а также общественную проверку, анализ и общественную оценку издаваемых ими актов и принимаемых решений. Согласно второму правовому акту общественный контроль осуществляется в целях проверки условий и охраны труда и расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Направленность общественного контроля на выявление и пресечение нарушений в деятельности органов государственной власти и принимаемых ими решениях в них не обозначена.

Полагаем, что такая разобщенность правового регулирования целей общественного контроля в отраслевом законодательстве свидетельствует о непоследовательности федерального законодателя в вопросах их определения. Безусловно, отраслевые правовые акты должны отражать особенности деятельности субъектов общественного контроля в конкретной сфере отношений. Но необходимо единообразие в правовом регулировании данного вопроса, иначе в ходе правоприменения могут возникнуть закономерные вопросы: например,

¹ См. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 223.

² Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (Часть 1). Ст. 3.

почему в одном случае общественный контроль может быть направлен исключительно на наблюдение за деятельностью органов государственной власти, а в другом он должен способствовать обеспечению прав и законных интересов граждан. Ввиду этого полагаем, что отраслевое законодательство нуждается в анализе и доработке в целях установления единообразных целей контроля с отражением его специфики в конкретных сферах.

На региональном уровне самостоятельное определение целей общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ содержится в Законе Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)». Согласно части 1 статьи 3 указанного правового акта общественный контроль осуществляется в целях защиты и обеспечения общественных интересов, прав и свобод человека и гражданина. Однако представляется, что для соблюдения принципа верховенства правовых актов федерального уровня по отношению к правовым актам субъектов РФ положения Закона Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» о целях общественного контроля должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Несмотря на то что указанные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» цели рядом ученых были сформулированы в качестве таковых еще до его принятия, полагаем, что при разработке данного правового акта использовался узкий подход в понимании целей общественного контроля. Вместе с тем общественный контроль является сложным и многоаспектным явлением, порождающим многообразные и постоянно развивающиеся общественные отношения. Понимание назначения общественного контроля должно учитывать общие цели, стоящие перед государством и обществом, частные цели отдельных представителей общества, «растянутость» во времени осуществления контроля и основываться на конкретных действиях, совершаемых субъектами контроля.

Успешное конституционно-правовое развитие российского государства и

общества в свете норм Конституции РФ должно предусматривать возможность заявления и отстаивания гражданами своих интересов во взаимоотношениях с органами государственной власти как федерального, так и регионального уровня, причем возможность обращения к ним должна быть реальной (а не только зафиксированной в правовых актах) и иметь реальные последствия. В противном случае невозможна реализация конституционного принципа суверенитета народа, в соответствии с которым единственным источником власти в России является ее народ, осуществляющий эту власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В связи с этим представляется, что центральная, стратегическая цель общественного контроля состоит в построении в подлинной мере демократического, правового государства, в котором широкие массы граждан вовлечены в процессы государственного управления, а не оторваны от него, в котором органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, качественно осуществляют свою деятельность не только в силу необходимости выполнения обязательных норм и предписаний, а в силу их прямой заинтересованности в положительной оценке их деятельности обществом.

Цели общественного контроля находятся в иерархической взаимосвязи друг с другом – стратегическая цель общественного контроля раскрывается в оперативных (тактических) целях. Последние являются более текущими и в своей совокупности обеспечивают достижение стратегической цели контроля. Обеспечение реализации и защиты прав, свобод, интересов человека, гражданина, негосударственных некоммерческих организаций, учет общественного мнения и общественная оценка деятельности публичной власти, указанные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в качестве целей общественного контроля, следует отнести именно к оперативным (тактическим) целям общественного контроля.

При осуществлении общественного контроля деятельность его субъектов направлена не только на реализацию целей общественного контроля, но нередко и на достижение частных целей отдельных субъектов общественного контроля,

которые являются более узкими по своему содержанию. Любое лицо, стремится получить максимальную пользу для себя от осуществления им контрольной деятельности. Так, например, в случае, если неправомерным решением органа государственной власти субъекта РФ были затронуты права гражданина, он, направляя обращение о нарушении прав в соответствующие органы, в первую очередь преследует свои частные интересы, и уже во вторую очередь, реализует одну из форм общественного контроля. Подобная ситуация представляется нормальной, так как интерес общества проявляется путем выражения интересов его отдельных представителей, в конечном счете, реализация всех «частных» целей способствует достижению и оперативных (тактических) и стратегической целей общественного контроля.

Реализация указанных выше целей не зависит от места и уровня органов власти, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

Помимо целей назначение общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ проявляется в его задачах. Задачи также относятся к философским категориям, однако имеют более прикладной и конкретный характер. В общем смысле любая цель служит критерием для определения задач, с помощью которых она будет осуществляться, а реализация задач всегда способствует достижению цели. Как отмечает Д.А. Мезинов, в отечественной литературе представления о соотношении понятий «цель» и «задача» заключаются в следующем. Деятельность может быть описана как система сменяющих друг друга действий. При этом ее цель «как бы разворачивается в систему частных задач, каждая из которых реализуется путем выполнения отдельного действия». Цель с каждым таким «шагом трансформируется, выступая каждый раз как конкретная задача». Таким образом, цель при осуществлении деятельности конкретизируется в задачу, т.е. «задача – это и есть цель, данная в определенных условиях»¹.

Что касается вопроса легального закрепления задач общественного

¹ Мезинов Д.А. О соотношении понятий «цель» и «задача» в науке уголовного процесса // Вестник Томского государственного университета. № 340. 2010. С. 130.

контроля, то, как представляется, оно позволяет обозначить его границы и пределы, определить направления, а также отразить конкретные действия, которые должны быть совершены для достижения конечных целей такого контроля. В свою очередь, достижение или недостижение определенных задач позволяет оценить общую эффективность общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ.

Согласно части второй статьи 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» одной из приоритетных задач общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ являются формирование и развитие гражданского правосознания. Долгие годы, как справедливо отмечается некоторыми учеными, происходило стихийное развитие сознания граждан на основе принципов экономики, частной собственности и преувеличенного значения либерализма¹. При этом фактически не предпринималось никаких действий, способствующих правовому воспитанию личности в государстве. Как результат – произошедшая в обществе деформация ценностей, отрицание рядом граждан норм права либо вообще каких-либо требований к поведению, неприязненное отношение к некоторым управленческим действиям и решениям, развитие «теневого права» и пр.².

Сегодня государством осознается важность создания условий для формирования гражданского правосознания при помощи общественного контроля. Еще в 2011 году Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан³, направленные на преодоление правового нигилизма в обществе, формирование и развитие правосознания граждан. Как следует из указанного акта, предложенные в нем меры по

¹ См., например: Едкова Т.А, Иванюк О.А, Сороко А.В. и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Тихомиров Ю.А. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013 // СПС КонсультантПлюс.

² См. об этом, например, Гулина О.Р. Исторические корни правового нигилизма в современной России. Диссертация на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.01. Уфа, 2002; Матевосова Е.К. Правовой нигилизм в России и его причины. Актуальные проблемы российского права // 2011. № 3.

³ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан // Российская газета. 2011. № 151.

формированию гражданского правосознания следует осуществлять в том числе путем вовлечения граждан в осуществление общественного контроля.

Общественный контроль направлен на выявление отклонений от правовых моделей и нарушений правовых норм. Это, в свою очередь, воспитывает уважение к праву как к высшей ценности, поощряет правомерное поведение. Возможность реагирования субъектов контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ на противоправные или несоответствующие ожиданиям действия и решения таких органов формирует у общества уверенность в неумолимости наказания за совершение нарушения, а у представителей власти – понимание важности принимаемых ими решений и ответственности за них.

Следующей легальной задачей общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является повышение уровня доверия граждан к деятельности государства. Представляется, что уровень доверия к государству характеризуют такие психологические факторы, как авторитетность государственной власти и одобрение деятельности ее органов. Они демонстрируют уверенность или отсутствие уверенности общества в надежности, компетентности, добросовестности органов государственной власти субъектов РФ, в способности эффективной реализации ими своего функционала, обеспечения стабильности государства и создания достойных, безопасных условий для жизни граждан.

Данные Аналитического центра Юрия Левады за период с 2000 года по настоящее время показывают, что сегодня уровень доверия к Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации неуклонно растет, а вот уровень доверия к региональной власти остается приблизительно на неизменном уровне¹. Подобная ситуация в субъектах РФ во

¹ Так, если на вопрос: «Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность губернатора Вашей области?» в августе 2000 г. 53 % опрошенных отвечали: «Да», 38 % - «Нет» и еще 9 % затруднились ответить (в отношении деятельности Президента Российской Федерации В.В. Путина данные показатели составили 65 %, 26 и 10 %, Правительства Российской Федерации - 38 %, 49 % и 13 %, Государственной Думы Федерального Собрания

многим объясняется сложностью обретения авторитета публичной власти у населения. Различны и усилия региональных властей по выстраиванию взаимоотношений с жителями. На примере создания условий по осуществлению общественного контроля мы видим, что если в некоторых субъектах РФ совершенствуется правовое регулирование по данному вопросу, создаются новые формы участия граждан в решении проблем регионов¹, то в других, напротив, такая деятельность либо не ведется вообще, либо имеет только зачаточные формы. Между тем реализация задачи по повышению уровня доверия граждан к деятельности публичной власти посредством общественного контроля сегодня невозможна без активных действий со стороны органов различных уровней.

Использование предусмотренных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»² и иными правовыми актами механизмов информирования общества о деятельности региональных властей, открытого реагирования на недостатки и имеющиеся нарушения в работе органов государственной власти субъектов РФ и других инструментов в любом случае способствует преодолению отчуждения общества от государства и повышению авторитета органов государственной власти субъектов РФ у населения, а следовательно, и повышению уровня доверия общества к государству. Но ощутимых успехов в повышении доверия граждан к государственной власти можно добиться только создавая условия для

Российской Федерации 23 %, 63% и 14 %), то в августе 2014 г. «Да» ответило 66 %, еще 33 % сказало «Нет» и только 2 % ответить затруднились (в отношении деятельности Президента Российской Федерации В.В. Путина данные показатели составили 84 %, 15 % и 1 %, Правительства Российской Федерации - 62 %, 36 % и 2 %, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - 49 %, 49 % и 2 %). В феврале 2017 г. на вопрос: «Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность губернатора Вашей области?» «Да» ответили 52 %, «Нет» 46 % и 2 % не ответили (в отношении деятельности Президента Российской Федерации В.В. Путина данные показатели составили 84, 15 и 1, Правительства Российской Федерации 49 %, 49 % и 2 %, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - 42 %, 57 % и 1 %) // URL: <http://www.levada.ru/indikatory/odobrenie-organov-vlasti> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

¹ В настоящей работе под термином «регион» понимается субъект Российской Федерации.

² Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

использования таких механизмов и инструментов.

Содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов – еще одна законодательно определенная задача общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, потенциал реализации которой очень велик. Возникновение социальных конфликтов в каком-либо субъекте РФ свидетельствуют о резком обострении в нем имеющихся социальных противоречий, социальной напряженности и невозможности решения назревших социальных проблем «мирным путем», неконфликтным способом. Причинами такого обострения являются вовремя не выявленные нарушения прав и интересов представителей общества, коррупционные явления в деятельности региональных органов государственной власти, иные происходящие в субъекте РФ негативные явления и (или) их игнорирование. Причем чем более длительный характер носит социальная напряженность, тем более вероятна возможность ее перерастания в социальный конфликт¹. При этом зачастую граждане осознают невозможность эффективно решить проблемы имеющимися правовыми способами и прибегают к использованию фактически любых методов, включая неправомерные, для разрешения противоречий.

В свою очередь, участие в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ дает представителям общества возможность так или иначе влиять на процессы управления в субъекте РФ, донести свое мнение о какой-либо проблеме региональным органам государственной власти, заявить о своих интересах и быть услышанными. Общественный контроль подразумевает вовлечение общества в общее с органами государственной власти дело по построению эффективной и открытой системы управления, что позволяет снизить количество социальных противоречий, способных перерасти в социальный конфликт. Вряд ли общественный контроль полностью исключит возникновение предконфликтных и конфликтных ситуаций

¹ См. об этом, например, Шарков Ф. И., Сперанский В. И. Общая конфликтология. Учебник для бакалавров. Под ред. Шаркова Ф.И. - М. 2015 // URL: http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/1042262/_-Obschaya_konfliktologiya.html (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

в обществе. Однако можно утверждать, что с помощью такого контроля создаются условия, препятствующие возникновению и деструктивному развитию социальных противоречий. Кроме того, растет уверенность граждан в интересе к их мнению со стороны органов государственной власти субъектов РФ, что также ведет к снижению роста социальной напряженности. Отдельно следует отметить значимость для реализации описываемой задачи проведения экспертизы проектов правовых актов субъектов РФ во избежание принятия таких решений, которые в дальнейшем потенциально способны были бы провоцировать общественное недовольство и даже вызывать социально-политические эксцессы¹.

Первостепенной задачей общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Гражданская инициатива является собирательным понятием, означающим любой вид инициативы, исходящей от гражданского общества в связи с его участием в принятии общественно значимых решений. В связи с тем, что субъекты общественного контроля не наделены властными полномочиями, при определении ими какой-либо идеи, формулировании потребности в решении определенного вопроса или обеспечении его правового регулирования, при разработке проекта правового акта такие идеи, потребности и проекты должны облекаться в должную форму, которой и является гражданская инициатива. То есть гражданская инициатива является актом проявления активности, это некое «творческое действие» субъектов контроля. Реализация инициативы направлена на привлечение внимания и государства, и общества к определенному вопросу. При этом выступившее с инициативой лицо само предлагает вариант решения вопроса либо стимулирует государство на его решение.

¹ Окулич И.П., Конева Н.С. Политическая культура публично-властных субъектов в Российской Федерации в общем контексте современной политической системы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 11 - 14 // СПС КонсультантПлюс.

Следует отметить, однако, что обеспечение правового регулирования выдвижения гражданских инициатив само по себе не является гарантией активного использования данного института представителями общества. Оно, как и повышение доверия к государственной власти, о котором шла речь выше, невозможно без создания определенных условий, возможностей со стороны государства, обеспечения им реагирования на предлагаемые к реализации гражданские инициативы. К сожалению, пока, как отмечают исследователи, отношение органов власти к гражданским инициативам в лучшем случае снисходительное, а то и настороженное. Кроме того, само общество не всегда готово выдвигать и реализовывать гражданские инициативы¹.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль направлен на обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Определение обществом в ходе контроля степени гласности и открытости органов, возможность привлечения с помощью общественного контроля внимания к сокрытию ими каких-либо важных сведений в своей деятельности «дисциплинирует» последних. Органы государственной власти субъектов РФ сами становятся заинтересованными в максимальной публичности своих решений и действий.

В ходе осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ реализуется еще одна из его главных задач – формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Согласно статье 13 Конвенции Организации Объединенных Наций (далее также – ООН) против коррупции каждое государство-участник принимает надлежащие меры для содействия активному участию гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а

¹ См. Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 111 – 122 // СПС КонсультантПлюс.

также создаваемых ею угроз¹. Одной из таких мер является создание необходимых условий для осуществления общественного контроля. Как отмечают исследователи, для эффективного противодействия коррупции необходима опора государства на гражданское общество². Природа общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ такова, что он охватывает зоны повышенного риска – сферы деятельности региональных органов государственной власти, поведение их должностных лиц. Оспаривание неправомερных актов и действий, выявленных в ходе такой деятельности, изучение способов решения тех или иных вопросов органами, анализ информации об их деятельности, выявление коррупциогенных рисков при проведении общественной экспертизы проектов правовых актов субъектов РФ и другие меры, реализуемые в ходе контрольной деятельности, способствуют минимизации масштабов коррупции и ее профилактике.

При осуществлении общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в гражданах воспитывается неприятие любых коррупционных проявлений, им прививается уважительное отношение к закону, происходит осознание ими своей особой роли в государстве. Выявление в ходе контроля коррупционных нарушений в деятельности региональных органов государственной власти, их устранение, демонстрируют обществу негативные стороны коррупции, ориентируют его на полезное антикоррупционное поведение. Тем самым уничтожается среда для распространения и осуществления коррупции и формируется убежденность в необходимости соблюдения законов и предупреждения коррупционных правонарушений.

Следует отметить, что общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ нужен не только для выявления должностных правонарушений, но и для того, чтобы помочь увидеть ошибки

¹ См. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята 31 октября 2003 г. резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 31 октября 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

² См. Сологуб В.А, Хашева И.А. Роль гражданского общества в реализации государственной политики противодействия коррупции // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. № 1. С. 70.

властных структур, иногда незаметные «изнутри», улучшив тем самым качество управления и деятельности организаций, которые должны делать жизнь граждан в стране более безопасной и удобной¹. Поэтому одной из важнейших задач общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Донесение до указанных органов мнения граждан по общественно значимым вопросам, предложений в сфере управления делами государства, принуждение к соблюдению общественных интересов способствуют выявлению, устранению недостатков в работе государственного аппарата в субъекте РФ и оптимизации его структурного построения. Это позволяет повысить эффективность деятельности региональных властей и совершенствовать управление делами государства силами общества.

Описанные выше легальные задачи общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ находятся в тесной взаимосвязи. Так, повышение эффективности деятельности региональных органов государственной власти и их открытости ведет к психологическому принятию гражданами такой деятельности, созданию стимулов к законопослушанию, и, соответственно, повышению уровня доверия граждан к государству. Развитие гражданского правосознания при этом невозможно при низком уровне доверия к органам государственной власти субъектов РФ, ведь это свидетельствует о подрыве их авторитета, веры в эффективность принимаемых ими решений. В свою очередь, повышение развитости гражданского правосознания напрямую влияет на социальное напряжение в обществе – путем предотвращения социальных конфликтов и (или) снижения их остроты.

В отраслевом федеральном законодательстве задачи общественного контроля за деятельностью органов государственной власти не определены, что в условиях установления данных категорий в Федеральном законе «Об основах

¹ Плотников А.А. Общественный контроль и его потенциал в сфере противодействия коррупции // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 2. С. 105.

общественного контроля в Российской Федерации» представляется разумным. Что касается законодательства субъектов РФ, то соответствующие положения о задачах общественного контроля содержат Закон Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» и Закон Алтайского края от 29 июня 2015 г. № 52-ЗС «Об общественном контроле в Алтайском крае» (далее также – Закон Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае»)¹.

Так же как и в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в Законе Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» указывается, что общественный контроль призван способствовать реализации гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов, повышению уровня доверия граждан к деятельности органов государственной власти Республики Саха (Якутия), повышению эффективности деятельности органов государственной власти указанного субъекта РФ, а также формированию и развитию гражданского правосознания. Помимо этого Закон Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» устанавливает задачу признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, в основе которой лежит общепризнанная конституционная норма о человеке, его правах и свободах как высшей ценности. Он говорит о необходимости достижения устойчивого и благополучного развития общества и государства, что определяет такой характер взаимодействия представителей общества и государства при осуществлении общественного контроля, как взаимовыгодное партнерство для достижения общего блага – поступательного и успешного развития государства и общества. Региональный закон указывает на необходимость повышения уровня участия граждан и их объединений в государственном управлении (местном самоуправлении) и, как следствие этого, на необходимость снижения рисков принятия и реализации органами противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений.

¹ См. Закон Алтайского края от 29 июня 2015 г. № 52-ЗС «Об общественном контроле в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. № 230 (Часть 1). 2015. Ст. 95.

Как видим, предложенный в Законе Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» перечень задач общественного контроля не в полной мере соотносится с аналогичным перечнем Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а защита прав и свобод человека и гражданина в самом региональном законе одновременно отнесена и к целям, и к задачам контроля. Указанные обстоятельства свидетельствуют о различном понимании федеральным и региональным законодателями категорий «цель», «задача», их соотношения друг с другом. И хотя установление на федеральном уровне целей, задач любой деятельности не является препятствием для определения аналогичных категорий в правовых актах субъектов РФ, представляется, что региональным законодателем при этом должны использоваться единая с федеральным законодателем методическая основа и общая правовая логика.

Интересным образом решен вопрос установления задач общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в Алтайском крае. Закон Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» определяет особенности целей и задач общественного контроля применительно к его реализации общественными инспекциями и группами общественного контроля. Согласно статье 8 указанного Закона цели и задачи общественного контроля для его реализации указанными субъектами определяются ими самими. Хотя, бесспорно, нельзя отрицать возможность существования особенностей в целях и задачах контроля при его реализации в отдельных сферах либо некоторыми субъектами контроля, необходимость установления подобной правовой конструкции вызывает сомнение. В Законе Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» напрямую не обозначены цели и задачи контроля, реализуемые общественными инспекциями и группами общественного контроля. В то же время очевидно, что контрольная деятельность инспекций и групп не может противоречить целям и задачам, установленным в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», выходить за обозначенные в нем пределы. Данный факт,

а также отсутствие указания на какие-либо особенности целей и задач контроля инспекций и групп либо факторов, которые могут такие особенности предопределить, говорит о том, что положения о целях и задачах статьи 8 Закона Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» не содержат нормативных предписаний и, по сути, ничего не устанавливают. Однако установление самой возможности существования каких-либо особенностей целей и задач (без дальнейшей детализации) в нормативном закреплении не нуждается.

Помимо закрепления в законодательстве задачи общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ раскрываются и в науке. Предметом исследования в этом случае являются задачи общественного контроля вообще, как социального явления. При этом учеными даются различные доктринальные толкования задач общественного контроля. Наиболее популярная позиция по данному вопросу была сформулирована О.С. Забраловой. В своей монографии, посвященной исследованию общественного контроля в Российской Федерации, к задачам общественного контроля ею были отнесены:

- контроль за соблюдением требований нормативных правовых актов;
- контроль за обоснованностью управленческих решений по организации и осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности;
- контроль за соблюдением служебной дисциплины и качеством выполнения возложенных на них обязанностей;
- контроль за подбором, состоянием кадрового потенциала органа исполнительной власти;
- контроль за соблюдением прав и свобод, законных интересов граждан;
- контроль за рациональным распределением и использованием материальных и иных ресурсов, соблюдением режима экономики¹.

В дополнение к указанному С.М. Зубарев выделил также задачи по контролю за эффективностью государственных функций, качеством и доступностью оказываемых государственных услуг и по контролю за

¹ См. Забралова О.С. Общественный контроль в Российской Федерации. - М.: Навигатор, 2011. С. 18.

соответствием законам нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами¹.

К сожалению, с предложенным перечнем задач вряд ли можно согласиться. Он скорее отражает классификацию общественного контроля в зависимости от того, на что контроль непосредственно направлен: на изучение кадровой политики органа государственной власти, соблюдение режима экономики и т. д. В тоже время представляется, что в определении задач любой деятельности ключевое значение имеют направленность такой деятельности и понимание результата, который необходимо достичь для достижения целей контроля. То есть задачи должны представлять собой конкретные «пути» достижения целей.

Кроме того, указание в качестве задачи контроля за соответствием законам нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами, содержит в себе логическую ошибку и является некорректным, поскольку федеральные законы и законы субъектов РФ также относятся к нормативным правовым актам, издаваемым государственными органами – и региональными парламентами.

Полагаем, что названным выше авторам следовало иначе расставить акценты в анализе задач контроля. Ориентиры общественного контроля, хоть и опосредованно, уже были обозначены ими при формировании предлагаемого перечня задач. На его основе можно было вывести такие задачи, как обеспечение соблюдения требований нормативных правовых актов, прав и свобод, законных интересов граждан, обеспечение надлежащей реализации органами публичной власти, их должностными лицами своих полномочий, предупреждение нерационального распределения и использования ресурсов публичной власти.

Интересно, что в более поздних исследованиях С.М. Зубаревым были частично учтены указанные выше обстоятельства и предложен иной перечень задач общественного контроля. К ним ученый отнес:

– соблюдение органами публичной власти Конституции Российской Федерации и исполнение законодательства Российской Федерации;

¹ См. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / отв. ред. Зубарев С.М. М.: Финансовый университет, 2011. С. 22.

- соответствие федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, издаваемых органами публичной власти;
- эффективность исполнения государственных и муниципальных функций, качество и доступность оказываемых государственных и муниципальных услуг;
- рациональное распределение и использование органами публичной власти материальных, финансовых и иных ресурсов;
- соблюдение органами публичной власти режима экономии при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд¹.

Однако предложенные О.С. Забраловой и С.М. Зубаревым перечни задач общественного контроля оставляют без внимания его направленность на построение и использование механизмов обратной связи между обществом и органами государственной власти, на расширение самоуправленческих начал общества и не отражают вообще психологические аспекты задач реализации общественного контроля – необходимость роста сознательности граждан и усиления активности общества. Возможно, такое предпочтение обусловлено научными интересами исследователей. В то же время игнорировать имеющийся у субъектов общественного контроля потенциал развития их самих нельзя, равно как нельзя исключать возможность позитивного влияния контрольной деятельности не только на государство, но и на само общество. Кроме того, С.М. Зубаревым в качестве самостоятельной задачи общественного контроля было выделено соблюдение органами режима экономии при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд, хотя полагаем, что она охватывается общими задачами по обеспечению эффективности исполнения государственных и муниципальных функций и рационального распределения, использования ресурсов. Нельзя не отметить и сохранение в перечне задач, предложенном С.М. Зубаревым, контроля за соответствием законам нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами, что является

¹ Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 20 – 26 // СПС КонсультантПлюс.

некорректным с юридической точки зрения.

В целом, представляется, что содержащийся в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» перечень задач общественного контроля является более полным и универсальным, чем приведенные доктринальные определения этой правовой категории. Несмотря на некоторую декларативность формулировок, он отражает действительную направленность общественного контроля.

Еще одной важной составляющей анализа категории «общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ» является установление его правовой природы. В современной юридической литературе большое внимание сосредоточено на изучении идеи демократического правового государства, в котором обеспечивается верховенство закона, реализуется принцип разделения властей, признаются, гарантируются, защищаются права и свободы человека и гражданина. Указанные демократические ценности, как отмечает С.М. Зубарев, получили нормативное оформление в Конституции Российской Федерации, принятых в ее развитие законах и тем самым создали правовую основу и предопределили легитимность контрольной деятельности в рассматриваемой области¹.

Так, в части 1 статьи 3 Конституции РФ было установлено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, что позволяет говорить об основополагающем значении народного суверенитета по отношению к суверенитету государственному и характеризует суверенитет народа как первооснову государства. В развитие указанного положения часть 1 статьи 32 Конституции РФ установила, что граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Как отмечает В.Д. Зорькин, данная норма логически дополнила принцип нормативную конструкцию народного суверенитета и охарактеризовала

¹ Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / отв. ред. Зубарев С.М. - М.: Финансовый университет, 2011. С. 15.

не только субъективные правопритязания, связанные с возможностями индивидуального влияния на положение в стране, но и социальную значимость и публичную потребность в стабильной и эффективной системе организации публичной (государственной и муниципальной) власти¹.

В свою очередь, часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации закрепила, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Это право стало важнейшим инструментом обеспечения участия граждан в общественном контроле, ведь любая оценка деятельности органа власти может осуществляться только на основе информации о такой деятельности. При этом установление права на получение информации предопределяет обязанность государства обеспечить его. Указанная конституционная норма получила свое дальнейшее развитие в федеральных законах от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»², от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»³, в которых были определены условия доступа общества к полной и достоверной информации о деятельности публичной власти, а также обеспечения защиты и установления ответственности за нарушение права на получение такой информации. Положения данных правовых актов стали основой обеспечения информационной открытости государства для общества.

В совокупности указанные конституционные нормы создали благоприятную среду для выражения представителями общества своих интересов

¹ См. Комментарий к Конституции Российской Федерации; под ред. Зорькина В.Д. - М.: НОРМА, Инфра-М, 2011 // СПС КонсультантПлюс.

² См. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 170.

³ См. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (Часть 1). Ст. 6217.

и их активного участия в государственных и муниципальных делах. Но, как отмечает Ю.А. Тихомиров, реализация конституционного потенциала требует определенных институциональных форм, которые обеспечивали бы стабильное и широкое участие граждан и их объединений в решении частных и публичных вопросов¹. Подтверждая справедливость данного утверждения, конституционные положения о народном суверенитете, участии граждан в управлении делами государства и получении информации о нем, иные нормы Основного закона получили развитие в законодательстве в части правового регулирования непосредственной демократии и деятельности институтов гражданского общества.

Начиная с 2008 г.² за достаточно короткий период в Российской Федерации был предпринят целый комплекс мер организационного и правового характера, направленный на развитие механизмов участия граждан в управлении делами государством. Одной из таких мер стало создание системы общественного контроля над деятельностью органов публичной власти. С этой целью были приняты Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», определивший понятие, цели, принципы, вопросы формирования и деятельности субъектов контроля, установивший объекты, в отношении которых проводятся контрольные мероприятия, специальные отраслевые федеральные законы, регулирующие, в частности, особенности осуществления земельного, экологического контроля, общественного контроля за подготовкой и проведением выборов, за формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и другие. Помимо этого наделение региональных и местных органов полномочием по регулированию общественного контроля дополнительно способствовало обеспечению достаточной и необходимой правовой регламентации вопросов общественного контроля и привело к формированию самостоятельной и развитой

¹ См. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 38.

² Дата принятия Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

региональной правовой базы в рассматриваемой сфере. Особенности такого правового регулирования подчеркнули специфику общественных отношений по общественному контролю, их однородность и постоянный характер, в связи с чем приобрел актуальность вопрос о том, какое место в системе российского права занимают правовые нормы, регулирующие вопросы общественного контроля.

В отечественной юридической литературе справедливо отмечается, что развитие любой отрасли российского законодательства наиболее зримо проявляется в облике институтов, ее составляющих¹. При этом конституционному праву как отрасли, имеющей основополагающий характер и материализующейся не только в нормах непосредственно Конституции Российской Федерации, но и в положениях отраслевого законодательства, принадлежит множество правовых институтов с самостоятельным объемом правового регулирования.

Как отмечал С.С. Алексеев, правовому институту свойственны три признака: однородность фактического содержания, юридическое единство (комплексность) норм, законодательная обособленность². При этом, по мнению указанного ученого, правовой институт также должен обеспечивать цельное регулирование данной разновидности отношений или ее стороны.

Рассматривая общественный контроль с этой точки зрения, следует отметить, что нормы, составляющие правовую базу общественного контроля, отличаются единством своего содержания и возможностью их выделения и упорядочения в определенную группу норм. Долгое время развиваясь в рамках конституционного института непосредственной демократии, регулирование общественного контроля прошло путь от неоднородных и разрозненных норм до формирующейся комплексной правовой базы. Сосредоточенность законодателя на решении вопросов участия общества в государственном управлении привела к развитию общественного контроля, а сопутствующее этому изменение масштаба его регулирования и структуры правовых норм в этой сфере позволило говорить о

¹ См. Институты конституционного права / отв. ред. Андриченко Л.В., Постников А.Е. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2011. С. 5.

² См. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 3. - М.: Статут, 2010. С. 137.

выделении общественного контроля из института непосредственной демократии в самостоятельный институт конституционного права, который сегодня имеет большие перспективы. Составную часть этого института образуют нормы, направленные на регулирование общественного контроля за деятельностью региональных органов государственной власти.

При этом Л.В. Андриченко и А.Е. Постников справедливо отмечают, что далеко не все нормативные решения, направленные на создание правовых институтов, приобретают устойчивый характер, выполняя социально востребованную роль регулятора общественных отношений, и многие из них остаются в значительной мере формальными явлениями, либо их фактическое использование ограничивается решением частных задач, характерных для ограниченного периода времени¹. В то же время анализ практики регулирования общественного контроля показывает, что оно оказалось своевременным, актуальным и от этого в значительной степени получило поддержку общества. Востребованность правового регулирования общественного контроля предопределила постоянный характер, стабильность и устойчивость составляющих его правовых норм.

Представляется, что потенциал правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ на сегодняшний день использован не полностью, и в сфере общественного контроля существуют вопросы, требующие правовой регламентации. Кроме того, современному конституционному праву России в целом присущи определенный динамизм и стремление реагировать на происходящие в обществе явления и процессы. В этой связи полагаем, что правовой институт общественного контроля в обозримом будущем не окажется статичным и будет развиваться в целях учета в нем современных реалий.

¹ Институты конституционного права / отв. ред. Андриченко Л.В., Постников А.Е. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2011. С. 13.

§ 3. Субъекты, объекты, предмет общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Вопросы общественного контроля традиционно исследуются, в том числе путем определения субъектов общественного контроля, а также его предмета и объектов. Сложность в их определении связана с отсутствием долгое время комплексного федерального закона, регулирующего деятельность по реализации общественного контроля, а также разрозненностью его правового регулирования в отдельных сферах и на уровне субъектов РФ.

Сегодня существующие формы гражданской активности вовлекают в ее осуществление практически всех представителей российского общества. В контексте этого рассуждения возникает вопрос о том, кто из них законодательно наделяется правом осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ? С учетом нахождения российского гражданского общества в стадии формирования федеральный законодатель предусмотрел обязательность существования одних субъектов и возможность создания других, оставив при этом перечень субъектов общественного контроля открытым. Исходя из положений статьи 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» к субъектам общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ следует отнести общественные палаты и общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, а также иные организационные структуры общественного контроля.

Статьей 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отмечается, что право граждан на участие в осуществлении общественного контроля реализуется ими как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. При этом граждане получили возможность не только самостоятельно и непосредственно осуществлять общественный контроль, но и приобретать особый статус – общественных инспекторов, общественных

экспертов и пр. В первом случае граждане реализуют такие формы общественного контроля, как направление обращений в органы государственной власти, реализация гражданских инициатив, участие в общественных обсуждениях и общественных (публичных) слушаниях (далее также – общественные слушания), различного рода акциях и т. п. При реализации общественного контроля в качестве общественных инспекторов и экспертов они привлекаются к указанной деятельности на общественных началах и наделяются необходимыми для эффективного проведения общественной проверки или общественной экспертизы правами, установленными законодательством Российской Федерации, в том числе правом получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготавливать по результатам контроля итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке, а также высказывать особое мнение в итоговом документе. Помимо этого федеральное законодательство устанавливает и дополнительные критерии для возможности участия таких лиц в осуществлении общественного контроля – данные субъекты общественного контроля не допускаются к его осуществлению при наличии конфликта интересов при осуществлении общественного контроля.

Согласно части 3 статьи 62 Конституции РФ, статье 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации¹. В отношении реализации общественного контроля такие исключения прямо установлены не были. В связи с этим использование в законодательстве об общественном контроле термина «граждане» с учетом существующего в России «национального режима» для иностранных граждан и лиц без гражданства позволяет говорить о возможности осуществления общественного контроля за деятельностью органов

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

государственной власти субъектов РФ указанными лицами наравне с гражданами Российской Федерации.

Некоторые исследователи прямо отмечают необходимость полностью согласиться с той концепцией, что непосредственное участие индивида в управлении делами государства на местах в большей степени соответствует понятию жителя, а не гражданина¹ (применительно к общественному контролю на региональном уровне – понятию жителя советуемого субъекта РФ). В этой части интересен опыт формирования регионального законодательства в Пермском крае. Частью 4 статьи 1 Закона Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» прямо определено, что иностранные граждане и лица без гражданства при осуществлении общественного (гражданского) контроля пользуются равными правами с гражданами Российской Федерации.

Привлечение иностранных граждан и апатридов в качестве индивидуальных субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ представляется оправданным и разумным, ведь зачастую они не менее российских граждан озабочены деятельностью органов государственной власти субъекта РФ, в котором они находятся. Кроме того, существующие сегодня возможности участия в государственном управлении (особенно связанные с сетью Интернет) позволяют привлечь к такой деятельности фактически любых лиц. Большой потенциал участия иностранных граждан и лиц без гражданства в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ обуславливает необходимость принятия мер по повышению их заинтересованности в таком участии.

Осуществление отдельных видов общественного контроля возможно только при соответствии контролируемых лиц дополнительным требованиям, выполнение которых также может осуществляться иностранными гражданами и лицами без гражданства. В частности, специфика контроля за обеспечением прав

¹ С.А. Широбоков. Правовая мотивация взаимодействия граждан и государства в Российской Федерации // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2012. № 1 // СПС КонсультантПлюс.

человека в местах принудительного содержания такова, что осуществлять его вправе только общественные наблюдательные комиссии в субъектах РФ и их члены. При этом кандидаты в члены комиссии должны иметь опыт работы в области защиты прав граждан и быть выдвинутыми от общественных объединений, созданных для защиты или содействия защите прав и свобод человека и гражданина и осуществляющих свою деятельность не менее пяти лет со дня его создания. Возможность иностранных граждан и лиц без гражданства быть учредителями, членами и участниками общественных объединений закреплена Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹, а прямого запрета на осуществление деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина иностранными гражданами и апатридами правовые акты Российской Федерации не содержат. Указанное свидетельствует о возможности соблюдения иностранными гражданами и апатридами дополнительных требований, предъявляемых к лицам, осуществляющим контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Интересным образом обстоят дела с возможностью участия иностранных граждан и апатридов в деятельности общественных палат в качестве их членов. Согласно статье 7 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» членом Общественной палаты может быть гражданин Российской Федерации, а лица, имеющие двойное гражданство, участвовать в деятельности палаты в качестве ее члена не могут². Буквально толкуя положения статьи 62 Конституции РФ, можно сделать вывод, что иностранные граждане (за исключением имеющих двойное гражданство) и лица без гражданства могут получить статус членов Общественной палаты РФ. В то же время нельзя однозначно ответить на вопрос: относить ли указание на возможность выдвижения кандидатуры в члены палаты именно гражданина Российской Федерации как извлечение из национального режима – случай

¹ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

² Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №15. Ст. 1277.

изъятия из правила об обладании иностранным гражданином и лицом без гражданства прав и обязанностей наравне с гражданами Российской Федерации? Сомнения добавляет активная практика одновременного указания в федеральном законодательстве формулировок «гражданин» и «гражданин Российской Федерации». Даже в самом Федеральном законе от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» наравне с формулировкой «граждане Российской Федерации» используется указание на «граждан» (применительно к возможности участия «иных граждан» в деятельности рабочих групп палаты согласно статье 9 указанного правового акта). Отметим, однако, что на сегодняшний день в составе Общественной палаты Российской Федерации отсутствуют иностранные граждане и апатриды.

Следует отметить, что даже при положительном решении вопроса о возможности участия иностранного гражданина и апатрида в деятельности Общественной палаты Российской Федерации те члены, список которых утверждает Президент Российской Федерации, и те, которые являются представителями общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций, должны соответствовать определенным высоким требованиям: обладание особыми заслугами перед государством и обществом, опыт работы не менее трех лет в соответствующем направлении общественной деятельности.

Единственной категорией членов Общественной палаты Российской Федерации, в отношении которой однозначно решен рассматриваемый вопрос являются лица, избираемые в состав Общественной палаты Российской Федерации от общественных палат субъектов РФ. Ими не могут быть иностранные граждане в силу запрета на вхождение последних в состав региональных общественных палат, установленного статьей 7 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности

общественных палат субъектов Российской Федерации»)¹. При этом о возможности либо невозможности наделения статусом члена региональной общественной палаты апатридов указанный Федеральный закон не упомянул.

Кроме того, большим вопросом является и заинтересованность иностранных граждан и апатридов в осуществлении такой деятельности. Представляется, что на нее прямо влияет желание лица связать свою жизнь и (или) деятельность с государством путем получения гражданства. Однако, как отмечают исследователи, количество апатридов, находящихся на территории России и желающих приобрести российское гражданство, крайне мало².

Участие в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и иными правовыми актами, регулирующими деятельность таких субъектов общественного контроля. При этом создание общественных объединений не требует какого-либо предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Общественные объединения реализуют общественный контроль в качестве одного из возможных направлений деятельности либо они создаются исключительно для его осуществления, и включают в себя граждан, объединившихся для участия в управлении делами государства.

Законодательством устанавливается достаточно широкий спектр полномочий общественных объединений, необходимых для осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. Согласно положениям Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественные объединения

¹ См. Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 7007 (139).

² См., например: Плюгина И.В. О статусе апатридов и сокращении безгражданства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 112.

могут являться организаторами проведения общественного мониторинга, общественного обсуждения, а также принимать участие в осуществлении других форм общественного контроля. На этом возможности участия в принятии государственно важных решений общественными объединениями не ограничиваются, они конкретизируются в иных правовых актах и различаются в зависимости от сферы и места осуществления деятельности общественного объединения. Общественные объединения могут быть организаторами публичных мероприятий, в том числе в поддержку той или иной правотворческой и иной инициативы¹. Их проведение позволяет обеспечить коллективные обсуждения общественно значимых вопросов, публично выразить общественное мнение и обозначить существующие в обществе настроения, иным образом привлечь внимание органов государственной власти субъектов РФ к тем или иным проблемам. В частности, законодательством Новосибирской² и Волгоградской областей предусмотрена возможность участия общественных объединений в публичных слушаниях³.

Отдельно стоит отметить полномочия общественных объединений в области нормотворчества. Часть 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает возможность предоставления им конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации права законодательной инициативы⁴. К сожалению, данное право региональным законодателем было реализовано фрагментарно и не во всех субъектах РФ. В частности, в городе

¹ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

² В отношении проекта областного бюджета Новосибирской области на очередной финансовый год и плановый период и годового отчета об исполнении областного бюджета Новосибирской области.

³ Закон Волгоградской области от 25 апреля 2007 г. № 1452-ОД «О публичных (общественных) слушаниях» // Волгоградская правда. 2007. № 78; Закон Новосибирской области от 5 декабря 2011 г. № 152-ОЗ «О Законодательном Собрании Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2011. № 243.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Москве, Ленинградской области и Республике Ингушетия¹ общественные объединения не были наделены возможностью выступать с законодательной инициативой. В свою очередь, в республиках Дагестан, Мордовия, Кабардино-Балкарской Республике «исходящие» от общественных объединений законопроекты могут быть внесены в парламенты субъектами права законодательной инициативы². Законодательство некоторых субъектов РФ предопределило возможность выдвижения законодательной инициативы отдельными общественными объединениями: например, в Курской и Архангельской областях, Алтайском крае – областными объединениями профессиональных союзов по вопросам их ведения, в Ульяновской области – ульяновским региональным отделением общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»³.

В итоге для одних общественных объединений законодательная инициатива стала рычагом прямого участия в управлении делами государства, а для других недоступным инструментом. Однако представляется, что установленная возможность решения на региональном уровне вопроса о необходимости наделения объединений правом законодательной инициативы не является нарушением принципа равноправия в деятельности общественных объединений, предусмотренного статьей 15 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Подобный подход свидетельствует лишь об ориентации регионального законодателя на учет особенностей конкретного субъекта РФ при принятии решения о наделении объединений правом законодательной инициативы. Как представляется, при этом должны быть проанализированы возможности законодательных органов по

¹ См. Устав города Москвы // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130; Устав Ленинградской области // Вестник Правительства Ленинградской области. 1995. № 1; Конституция Республики Ингушетия // Сборник Конституций субъектов федерации: Конституции Республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1. Издание Государственной Думы. 1995.

² См. Конституция Республики Дагестан // Дагестанская правда. 2003. № 159; Закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 1997. № 4. Ст. 1050; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. № 52-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 2002. № 155-156; Закон Республики Мордовия от 21 февраля 2002 г. № 10-З «О правовых актах Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2002. № 29. 2002.

³ См. Устав Ульяновской области // Ульяновская правда. 2005. № 51.

обеспечению надлежащего рассмотрения законодательных инициатив, в первую очередь организационные, – необходимый штат работников и (или) объем бюджетных ассигнований. Расширение перечня лиц, обладающих правом законодательной инициативы в субъекте РФ, неизбежно приведет к увеличению общего количества законодательных инициатив. В таких условиях обеспечение их качественного, своевременного анализа и проработки обоснованно может потребовать увеличения существующих объемов финансирования деятельности законодательного органа субъекта РФ и изменения его штатного расписания. А невозможность проведения таких изменений может стать весомой причиной для отказа от наделения общественных объединений правом выступать с законодательной инициативой.

Особенности статуса общественных объединений как субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ устанавливаются и отраслевым законодательством, регулирующим осуществление отдельных видов общественного контроля. В частности, применительно к общественному контролю в сфере закупок Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определено их право направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, проводить независимый мониторинг закупок, оценивать их эффективность и пр.¹.

Наряду с общественными объединениями статьей 12 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в качестве субъектов общественного контроля упомянуты общественные палаты – консультативно-совещательные органы, призванные обеспечивать взаимодействие граждан с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и

¹ См. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

органами местного самоуправления для учета потребностей и интересов граждан и некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики, в том числе посредством осуществления общественного контроля. В этой связи интересно, что Россия является не единственной страной, где осуществляют деятельность подобные организационные структуры. Во Франции существует схожий по функциям Национальный социальный и экономический совет, который при взаимодействии с государством представляет основные общественные интересы, а также способствует сотрудничеству различных профессиональных формирований и обеспечивает их участие в выработке государственной политики¹. Общественные палаты или похожие по функционалу структуры с другим наименованием созданы и в некоторых странах Содружества Независимых Государств, в частности в Казахстане, Узбекистане и Армении².

Общественная палата Российской Федерации формируется из числа граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций в составе 168 человек, из которых 40 граждан Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации, 85 являются представителями общественных палат субъектов РФ и 43 – представителями общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций³. В рамках осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ Общественная палата Российской Федерации вправе выступать организатором проведения общественного мониторинга, общественной проверки и общественной экспертизы проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, участвовать в выдвижении и поддержке гражданских инициатив, вырабатывать различные рекомендации органам государственной власти субъектов РФ, а также осуществлять

¹ См. Зарубежный опыт становления общественного контроля. URL: <http://moyuniver.net/zarubezhnyj-opyt-stanovleniya-obshhestvennogo-kontrolya> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

² Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Диссертация на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.02. - М., 2015.

³ За исключением указанных в части 2 статьи 6 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

сотрудничество с другими субъектами общественного контроля. Отдельно следует отметить возможность составления Общественной палатой Российской Федерации заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и заключений по результатам экспертизы проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации (имеющих рекомендательный для органов государственной власти субъектов РФ характер). Помимо этого Общественная палата Российской Федерации вправе направлять органам государственной власти субъектов РФ различного рода рекомендации и предложения по вопросам управления делами государства в субъекте РФ¹.

Реализации задач Общественной палаты Российской Федерации при осуществлении общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ способствует установленная федеральным законодателем возможность направлять запросы в органы государственной власти субъекта РФ, на которые они должны дать ответ в 30-дневный срок, а также обязанность органов государственной власти субъектов РФ по направлению в Общественную палату Российской Федерации сведений, необходимых для исполнения ее полномочий. Кроме того, статьей 25 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» была определена обязанность органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц по оказанию содействия членам Общественной палаты Российской Федерации в исполнении ими полномочий, но какого рода должно быть такое содействие и в чем оно должно заключаться, законодатель не определил.

Аналогичные описанным полномочия (при проведении общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ) осуществляют общественные палаты субъектов РФ. Федеральный законодатель установил, что региональная общественная палата является финансируемым за

¹ См., например, Общественная палата РФ предлагает московским властям ввести наличную оплату парковки. URL: <http://tass.ru/obschestvo/2408659> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

счет средств субъекта РФ формированием, срок деятельности которого составляет три года. Она формируются из числа достигших 18-летнего возраста граждан, выдвигаемых некоммерческими организациями (за исключением указанных в части 4 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»). При этом треть состава палаты подлежит утверждению высшим должностным лицом субъекта РФ по представлению зарегистрированных на территории субъекта РФ структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений, треть – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению зарегистрированных на территории субъекта РФ некоммерческих организаций, а оставшаяся треть должна быть сформирована утвержденными высшим должностным лицом и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ лицами из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями, зарегистрированными на территории субъекта РФ.

Следует отметить, что правовое регулирование деятельности региональных общественных палат с вступлением в силу с 1 января 2017 г. Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» приобрело качественно иной уровень. До этого момента одной из ключевых проблем регионального законодательства по вопросам деятельности общественных палат субъектов РФ являлось существенное отличие друг от друга положений региональных законов об общественных палатах, их неоднородность, и, как следствие, созданные неравные условия для деятельности региональных общественных палат. В частности, по-разному решался вопрос об определении правовой природы общественных палат субъектов РФ. Если, например, в законодательстве города Москвы, Ростовской области¹ общественные палаты по аналогии с Общественной палатой Российской

¹ Областной закон Ростовской области от 6 июля 2011 г. № 619-ЗС «Об Общественной палате Ростовской области» // Наше время». 2011. № 60, Закон города Москвы от 4 июля 2012 г. № 34 «Об Общественной палате города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 39.

Федерации были определены как независимые коллегиальные органы, финансовое обеспечение деятельности которых является расходным обязательством соответствующих субъектов РФ, то Общественная палата Орловской области согласно Закону Орловской области от 8 декабря 2008 г. № 851-ОЗ «Об общественной палате Орловской области»¹ была обозначена как ассоциация общественных объединений, а значит, ее деятельность подпадала под действие Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»². В связи с этим Общественная палата Орловской области как юридическое лицо была наделена более широкими полномочиями, реализуемыми в соответствии со специальным законом. Исследователями справедливо высказывалось мнение, что такой порядок формирования палаты в некоторой степени нарушал принцип равенства общественных объединений³, а также исключал возможность вхождения в состав палаты гражданина, не состоящего в общественном объединении, входящем в ассоциацию.

Аналогичные различия имелись в решении вопросов определения состава субъектов, представители которых могут являться членами общественных палат субъектов Российской Федерации⁴. Так, например, согласно законодательству Республики Карелия, Республики Крым, Краснодарского края представители политических партий не допускаются к выдвижению в качестве кандидатов в члены Общественной палаты соответствующего субъекта Российской Федерации⁵. При этом упомянутая выше Общественная палата Орловской области в силу особенностей своего создания в форме общественного объединения и в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 19 мая 1995 г.

¹ См. Закон Орловской области от 8 декабря 2008 г. № 851-ОЗ «Об Общественной палате Орловской области» // Орловская правда. 2008. № 202.

² В принятом Федеральном законе от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ было установлено, что общественная палата не может быть юридическим лицом.

³ См. Гриб В.В. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 32 - 42 // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Лапшина А.И. К вопросу об унификации правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 525 - 529.

⁵ См. Закон Республики Карелия от 18 января 2010 г. № 1362-ЗРК «Об Общественной палате Республики Карелия» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2014. Ст. 534; Закон Республики Крым от 15 мая 2014 г. № 1-ЗРК «Об Общественной палате Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 1. Часть 2; Закон Краснодарского края от 29 апреля 2008 г. № 1459-КЗ «Об Общественной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. 2008. № 77.

№ 82-ФЗ «Об общественных объединениях» допускала участие в ней представителей политических партий, что, как отмечается исследователями, не исключает зависимости принимаемых Общественной палатой региона решений от политической конъюнктуры и диссонирует с общей тенденцией формирования неполитизированных общественных палат в Российской Федерации¹.

Приведенные примеры не единственные в описании существовавших различий правовой регламентации деятельности региональных общественных палат до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Неодинаково определялись цели, задачи и принципы организации деятельности и способов формирования общественных палат субъектов РФ, объем полномочий общественных палат и иные вопросы². Масштаб различий в статусе общественных палат в зависимости от субъектов РФ, где они были созданы, говорил о неравных возможностях общества влиять на государство при помощи института общественных палат субъектов РФ, в развитие чего исследователями не раз ставился вопрос о соответствии существующего правового регулирования деятельности общественных палат субъектов РФ фундаментальному принципу обеспечения единства прав граждан на всей территории страны³. Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» разрешило проблему «разобщенности» правового регулирования деятельности общественных палат субъектов РФ. Можно утверждать, что Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской

¹ См. Иванов А.В. Особенности правового статуса общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 16 – 19 // СПС КонсультантПлюс.

² См., например, Закон Приморского края от 1 ноября 2013 г. № 288-КЗ «Об Общественной палате Приморского края» // Приморская газета. 2013. № 105, Закон Тверской области от 1 октября 2014 г. № 70-ЗО «Об Общественной палате Тверской области» // Тверские ведомости. 2014. № 40; Закон Республики Дагестан от 17 октября 2006 г. № 48 «Об Общественной палате Республики Дагестан» // Дагестанская правда. 2006. № 267, 268; Закон Ярославской области от 7 октября 2008 г. № 50-з «Об Общественной палате Ярославской области» // Губернские вести. 2008. № 87; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 ноября 2006 г. № 81-ЗАО «Об Общественной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 10.

³ См. Концепция Федерального закона «Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов РФ». URL: <http://www.portal-nko.ru/biblio/law/p/292> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

Федерации» установил определенные унифицированные требования к формированию региональных общественных палат, а также рамки их деятельности и при этом перенес на уровень регионального правотворчества решение вопросов наименования палат, их количественного состава (в пределах установленного диапазона от 21 до 102 человек), порядка формирования и деятельности комиссий и рабочих групп общественных палат субъектов РФ и др.

Наряду с общественными палатами общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ осуществляют общественные советы, создаваемые при законодательных (представительных) исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации¹. Задачами их создания и функционирования являются обеспечение участия граждан в осуществлении органами государственной власти регионального уровня своих полномочий и содействие реализации прав и свобод граждан, интересов некоммерческих организаций органами государственной власти субъекта РФ, при которых создаются советы. Указанные субъекты общественного контроля формируются из числа граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций в порядке конкурсного отбора (если иной порядок формирования не установлен органом государственной власти субъекта РФ, при котором он создается). Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» установил запрет на вхождение в состав советов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной службы, и других лиц, которые не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации. С учетом того что общественные советы являются своего рода экспертно-аналитическими органами, осуществляющими независимую оценку решений органов государственной власти субъектов РФ, такой подход представляется разумным.

¹ Как и в ситуации с общественными палатами подобные органы также созданы и функционируют в ряде стран - участниц Содружества Независимых Государств, таких, как Казахстан и Кыргызская Республика, – см. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 г. № 383-V ЗРК «Об общественных советах». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80228 (дата обращения: 31 марта 2017 г.); Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2014 г. № 74 Об общественных советах государственных органов. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=67919 (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

Необходимо отметить, что определённые ограничения по участию в деятельности общественных советов либо, наоборот, нормы, расширяющие круг потенциальных кандидатов в члены общественных советов, содержат правовые акты некоторых субъектов РФ. Так, в Ульяновской области членами общественных советов при исполнительных органах данного субъекта РФ могут быть не упомянутые в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» эксперты, независимые от государственных органов области. А в Тюменской области установлен дополнительный запрет на вхождение в состав общественных советов при органах исполнительной власти области лиц, состоящих в отношениях близкого родства или свойства со служащими органа власти, при котором образуется такой совет¹. Вместе с тем введение в региональном законодательстве дополнительных ограничений по участию в деятельности общественных советов вызывает сомнение с точки зрения их правомерности. Закрытый перечень лиц, которые не могут участвовать в деятельности советов в качестве их членов, уже определен в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в связи с чем закрепление в законодательстве Тюменской области указанного положения явно выходило за пределы полномочий парламента данного субъекта РФ. Поскольку регулирование участия граждан в деятельности общественных советов неизбежно затрагивает сферу прав и свобод человека и гражданина, следует строго соблюдать установленное статьей 55 Конституции Российской Федерации положение о возможности ограничения прав человека и гражданина только федеральным законом. Субъекты РФ не вправе принимать правовые акты, тем или иным образом ограничивающие права и свободы человека и гражданина.

Проводя параллель с упомянутыми ранее региональными общественными палатами, необходимо отметить, что деятельность общественных советов в субъектах РФ имеет с ними много общего, однако налицо и принципиальные

¹ См. Постановление Правительства Тюменской области от 25 апреля 2013 г. № 131-п «О Порядке образования и типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области» // Тюменская область сегодня. 2013. № 79.

различия. Во-первых, общественные советы создаются при органах государственной власти субъектов РФ, «на местах». Во-вторых, их деятельность направлена на реализацию инициатив общества в четко определенной сфере – сфере деятельности соответствующего органа государственной власти. В свою очередь, региональные общественные палаты реализуют механизмы учета мнения граждан и некоммерческих организаций в деятельности всего государственного аппарата субъекта РФ. Масштаб такой деятельности характеризует борьба с неблагоприятными тенденциями в развитии субъекта РФ в целом, а не на уровне отдельного органа государственной власти субъекта РФ.

Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в качестве субъектов общественного контроля впервые были названы общественные инспекции и группы общественного контроля. Согласно статье 15 указанного правового акта они создаются в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений. Полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля должны определяться специальными федеральными законами, законами субъектов РФ, а также муниципальными нормативными правовыми актами.

Следует отметить, что в ряде субъектов РФ правила создания и порядок функционирования общественных инспекций и групп общественного контроля уже определены. Согласно Закону Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области»¹ общественные инспекции и группы общественного контроля формируются субъектами общественного контроля. Аналогичные нормы содержат Закон Московской области от 22 июля 2015 г. № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области»², Закон

¹ См. Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» // Тюменская область сегодня. 2015. № 33.

² См. Закон Московской области от 22 июля 2015 г. № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. 2015. № 141.

Республики Дагестан от 4 декабря 2015 г. № 113 «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Республике Дагестан»¹.

В Тюменской области порядок формирования общественных инспекций и групп общественного контроля устанавливается субъектом общественного контроля, при котором они создаются. Одновременно существует возможность принятия субъектом общественного контроля решения о формировании общественной инспекции, группы общественного контроля из своего состава и (или) путем предложения гражданам войти в состав таких инспекции, группы. В другом субъекте РФ – Ленинградской области – напротив, не предусмотрено создание инспекций и групп контроля иными субъектами общественного контроля. Инициаторами создания общественных инспекций и групп общественного контроля в Ленинградской области могут выступать граждане, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления области. При этом такой субъект контроля, как Общественная палата Ленинградской области, принимает непосредственное участие в процессе формирования инспекций и групп контроля. Заинтересованные в создании общественной инспекции или группы общественного контроля лица и органы должны направить соответствующие материалы (с указанием цели, формы создания субъекта контроля и сферы осуществления контрольной деятельности)².

Деятельность инспекций и групп общественного контроля не всегда носит постоянный характер. Указанные субъекты могут создаваться на определенный срок в случае, если это предусмотрено регулирующими их деятельность правовыми актами³. В зависимости от региона различается и возможный численный состав общественных инспекций и групп контроля. В Московской области число членов инспекции не может превышать девять человек, а группы

¹ См. Закон Республики Дагестан от 4 декабря 2015 г. № 113 «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Республике Дагестан» // Дагестанская правда. 2015. № 497.

² См. Областной закон Ленинградской области от 13 ноября 2015 г. № 114-оз «Об общественном контроле в Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 17 ноября 2015 г.

³ См. Там же.

общественного контроля – пять человек. А в Ленинградской области инспекции и группы формируются в составе не менее пяти и не более пятнадцати человек.

Согласно статье 15 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» инспекции и группы создаются во взаимодействии с органами государственной власти, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов субъектов РФ, в отношении которых осуществляется общественный контроль. Следовательно, порядок взаимодействия инспекций и групп с такими органами, соответствующие полномочия данных субъектов контроля также должны быть установлены в нормативных правовых актах субъектов РФ. Так, для реализации данного положения Федерального закона в законе Тюменской области предусмотрено было право представителей общественных инспекций и групп общественного контроля знакомиться с материалами проверки, проводимой органами государственной власти в ходе осуществления контрольных и надзорных мероприятий. Указанное означает, что помимо реализации своих самостоятельных полномочий, в частности по проведению общественной проверки, инспекции и группы вправе использовать результаты контрольных мероприятий, полученные органами государственного контроля (надзора).

Установление права на взаимодействие с органами государственного контроля (надзора), а также корреспондирующей ему обязанности предоставления органами государственного контроля (надзора) материалов проверок для ознакомления инспекций и групп контроля является новеллой в российском законодательстве. По этой причине представляется, что теоретически верно понять и оценить роль и место общественных инспекций и групп контроля среди других субъектов контроля можно будет только после формирования практики создания и функционирования указанных субъектов.

При описании субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ нельзя не упомянуть о таких организационных структурах, как общественные наблюдательные комиссии (далее также – общественные комиссии), которые хотя и не осуществляют

контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ (поскольку содержание лиц в местах принудительного содержания отнесено к компетенции государственных органов Российской Федерации), однако создаются на региональном уровне и осуществляют в ходе своей деятельности взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ.

Общественные наблюдательные комиссии являются одними из наиболее законодательно оформленных и формализованных с институциональной точки зрения субъектов общественного контроля. Они создаются на трёхлетний срок, осуществляют общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, подготавливают по результатам его проведения заключения, предложения и обращения и оказывают содействие различного рода государственным органам, организациям по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Деятельность общественных комиссий имеет важное значение: она не только позволяет осуществлять контроль за обеспечением прав и защитой интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания, но и является эффективным инструментом ресоциализации осужденных, ведь, как отмечают исследователи, в результате регулярного посещения исправительных учреждений между наблюдателями и осужденными устанавливаются относительно доверительные взаимоотношения¹.

Отличительной чертой наблюдательных комиссий является то, что реализация их полномочий носит строго формализованный характер. Непосредственное взаимодействие с лицами, находящимися в местах принудительного содержания, режимность посещаемых ими мест, обуславливает необходимость соблюдения особого распорядка при проведении комиссиями контрольных мероприятий и обеспечения сопровождения их членов должностными лицами правоохранительных органов во время посещения места

¹ Краснова К.А, Шиловская А.Л. Вопросы оптимизации деятельности общественных наблюдательных комиссий в местах исполнения наказания в виде лишения свободы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 2. С. 4 - 7 // СПС «КонсультантПлюс».

принудительного содержания. Нельзя не отметить, что, несмотря на установление Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее также – Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания») достаточно широкого объема полномочий наблюдательных комиссий и их членов, в вопросах изучения данного вида контроля в последнее время наметилась тенденция акцентирования внимания на необходимости осуществления ими контроля «без предупреждения». Некоторые исследователи прямо указывают, что противодействие массовым нарушениям прав задержанных, арестованных, проведение комиссиями контрольных мероприятий должны осуществляться без согласования с «подконтрольными организациями»¹. Лишь в этом случае, по их мнению, можно добиться обеспечения реальной эффективности контроля.

Однако подобные рассуждения представляются спорными и вызывают, по меньшей мере, удивление. На особенности организации доступа в камеры, карцеры, стационарные отделения, прогулочные дворики влияет специфическое назначение данных помещений – изоляция и (или) отбывание наказания общественно опасными лицами. В этих целях места принудительного содержания оборудуются специальными инженерными и техническими элементами, а распорядок дня заключенных и работников мест содержания является строго определенным. Возможность же доступа членов комиссий в указанные помещения без согласования с администрацией места принудительного содержания в полной мере обеспечить исполнение установленного порядка исполнения и отбывания заключения не позволит.

Особая социальная уязвимость граждан, находящихся в местах принудительного содержания, подчеркивает актуальность введения института

¹ См., например, Арефьева Л.В. Проблемы становления общественных наблюдательных комиссий // Российский следователь. 2009. № 23. С. 19 - 21 // СПС КонсультантПлюс.

общественных наблюдательных комиссий и важность стоящих перед ними задач. В то же время полагаем, что говорить о создании всех необходимых правовых и организационных условий деятельности комиссий пока преждевременно. К сожалению, большие трудности сегодня наблюдаются в вопросах материально-технического обеспечения деятельности указанных субъектов общественного контроля. В соответствии со статьей 9 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» такое обеспечение осуществляется в отношении каждого члена комиссии тем общественным объединением, которое ранее выдвинуло его в качестве кандидата в члены комиссии. В свою очередь, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не обязаны, а только вправе оказывать финансовую, имущественную, консультационную, информационную и иную поддержку общественным наблюдательным комиссиям. По этой причине большую часть расходов комиссии несут общественные объединения, которые ввиду специфики деятельности могут не обладать достаточными для этого средствами. Многие комиссии, вынужденные искать транспортные средства для посещения учреждений, средства связи и т. д., оказываются в затруднительном положении при реализации возложенных на них полномочий¹. Помимо этого представляется, что общественные наблюдательные комиссии едва ли не чаще других субъектов общественного контроля сталкиваются с проблемами нарушений требований законодательства, такими как препятствие со стороны должностных лиц в доступе в проверяемые места содержания, сокрытие фактов нарушений прав заключенных граждан и пр. Однако, несмотря на существующие сложности в деятельности общественных наблюдательных комиссий, полагаем, что перспективы содействия с их помощью лицам, находящимся в местах принудительного содержания, достаточно велики.

Анализ вопроса определения перечня субъектов общественного контроля с

¹ См. Бердникова Е.В. Роль и место общественного контроля в механизме защиты прав человека и гражданина России // Ленинградский юридический журнал. № 2. 2012. С. 74.

учетом указания в федеральном законодательстве на возможность осуществления общественного контроля «иными организационными структурами» привел некоторых исследователей, в частности А.С. Бондарева¹, к выводу о наделении статусом субъекта общественного контроля средств массовой информации. Во многом это обусловлено существующим в настоящее время соотношением государственных и общественных начал в информационной сфере. «Длительное время средства массовой информации российского общества функционировали под жестким патронажем государства»², сегодня же наряду с государственными средствами массовой информации активно создаются и функционируют негосударственные, зачастую оппозиционно настроенные по отношению к действующей власти, средства массовой информации, прямо заинтересованные во влиянии посредством своей деятельности на государственную власть.

Нельзя не сказать и о зарубежной практике решения данного вопроса, содержащей примеры прямого законодательного отнесения средств массовой информации к возможным участникам деятельности по контролю общества за государством. В частности, речь идет о Законе Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 г. № 816-IVQ «Об общественном участии», регулирующем осуществление «общественного участия» в государственном управлении, одним из видов которого является общественный контроль³. Причем в ряде стран осуществление общественного контроля отдельными средствами массовой информации представляет собой самостоятельную форму контроля. Сказанное характерно, в частности, для Соединенных Штатов Америки (далее – США), где в 1967 году был принят Закон об общественном вещании⁴, давший начало осуществлению общественного контроля путем «общественного вещания» в этом государстве. Как отмечается в исследованиях, в странах, где такое вещание является одной из форм общественного контроля, гарантируется независимость

¹ См. Бондарев А.С. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. С. 68.

² М.Ю. Квицинский. Социально-политическая ответственность функционирования СМИ в российском обществе // Армия и общество. № 4. 2007 // СПС КонсультантПлюс.

³ Закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 г. № 816-IVQ «Об общественном участии». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=69550 (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

⁴ Public Broadcasting Act of 1967. URL: <http://www.cpb.org/aboutpb/act> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

вещателя от государства, а содержание общественного вещания, его программная политика строятся на основе объективной информации и стремления удовлетворить интересы самой широкой аудитории. При этом оно должно не только предназначаться для общества, но и финансироваться обществом, а также контролироваться им¹.

В 2012 году Президент Российской Федерации Д.А. Медведев предлагал рассмотреть вопрос о создании в России специального общественного телевидения по аналогии с описанной выше моделью общественного вещания², однако эта идея так и осталась нереализованной. Существующие в настоящее время средства массовой информации, как представляется, не могут быть отнесены к субъектам общественного контроля за деятельностью региональных органов государственной власти РФ. Причин этому несколько. Согласно статье 19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» редакция средства массовой информации может быть юридическим лицом, самостоятельным хозяйствующим субъектом, организованным в любой допускаемой законом форме, в том числе в форме предприятия³. В этом случае реализация целей и задач деятельности средства массовой информации основана на деятельности его работников по выполнению за плату определенной трудовой функции. Однако, даже если осуществляемая работником деятельность совпадает с его взглядами, ее нельзя назвать основанной исключительно на собственном мнении, поскольку целью выполнения трудовой функции является получение материального вознаграждения, а не повышение эффективности государственного управления. Кроме того, в настоящее время не предусмотрены механизмы финансирования средств массовой информации исключительно за счет привлечения средств представителей общества. Также следует сказать, что сам Федеральный закон «Об

¹ См. Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Диссертация на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.02. - М., 2015.

² Общественное телевидение в странах мира. Справка. URL: gia.ru/spravka/20111222/523374537.html (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

³ См. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32.

основах общественного контроля в Российской Федерации» в статьях 8, 10, 24 и 26 указывает на средства массовой информации лишь как на один из инструментов, с помощью которых осуществляется общественный контроль, но не как на самостоятельный субъект такого контроля.

Анализ особенностей субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и правовых актов, которыми их деятельность регулируется, позволяет выявить их сущностные признаки, характеристики. Одной из них является независимость субъектов общественного контроля. А.А. Гончаров отмечает, что контролировать можно, только обладая независимостью¹. Не имея ее, лицо не может считаться осуществляющим контрольную деятельность. Статьей 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» установлено, что никто не вправе препятствовать реализации права гражданина на участие в осуществлении общественного контроля. Подобное невмешательство касается в первую очередь государства и третьих лиц и является необходимым и обязательным условием независимости субъектов контроля. Помимо этого независимость обеспечивается отсутствием у субъектов контроля обязанности давать какие-либо объяснения по существу рассмотренных вопросов и представлять кому-либо материалы своей деятельности иначе, как в порядке и в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Следующий признак субъектов общественного контроля - их информационная открытость – вытекает из установленной Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» обязанности обнародовать информацию об их деятельности по осуществлению общественного контроля и о результатах такой деятельности. Поскольку интерес к осуществлению контроля имеет постоянный характер, любое лицо должно иметь возможность беспрепятственно получить полную и достоверную информацию об организации работы субъекта общественного контроля и результатах его

¹ Гончаров А.А. Указ. соч. С.18.

деятельности. Информация о деятельности по контролю размещается в сети Интернет и средствах массовой информации. В этих целях создаются специальные сайты субъектов контроля, используются официальные сайты органов государственной власти, информационные ресурсы субъектов контроля и пр.

Признак открытости тесно связан с другой характерной чертой общественного контроля – его публичностью. Выделение данного признака обусловлено тем, что осуществление общественного контроля предполагает действие от имени и в интересах общества, поэтому такие действия должны иметь публичный характер. При этом общественный контроль является специфическим видом деятельности общества, осуществляемым не всеми его членами, в связи с чем должны быть обеспечены его гласность и доступность.

Важно отметить и то, что в деятельности субъектов общественного контроля отсутствует такая цель, как материальное стимулирование, денежная заинтересованность, что способствует объединению людей на основе твердых убеждений и естественным образом отсеивает любых других¹. Это свидетельствует о сведении к минимуму возможности для злоупотреблений в ходе проведения общественного контроля. Его осуществляют люди с активной позицией, которые не дистанцировались от государства и пассивно наблюдают за принимаемыми им решениями, а готовы активно претворять в жизнь свои идеи.

Значимость результатов деятельности по общественному контролю зависит от авторитета субъекта контроля, который, в свою очередь, определяется его общественно значимыми делами. При этом сказанное наиболее характерно для коллективных субъектов общественного контроля. В отличие от государственных органов они не избираются на какой-либо определенный срок, общественный авторитет таких субъектов складывается в результате сложного и длительного процесса². Поэтому представляется, что еще одной характерной чертой субъектов общественного контроля, является их авторитетность лиц, его осуществляющих.

¹ Гончаров А.А. Указ. соч. С.15.

² Там же. С.16.

Указанные выше признаки позволяют выделить субъектов общественного контроля в качестве самостоятельного вида участников деятельности по управлению государством и охарактеризовать их правовой статус.

Следующими структурообразующими элементами общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, на которые необходимо обратить внимание, являются предмет и объекты общественного контроля. По вопросу определения понятий «предмет» и «объект» в юридической литературе единого мнения нет. Более того, нередко в публикациях эти термины используются как тождественные, не имеющие различий. Во многом это объясняется схожим пониманием предмета и объекта применительно к любой деятельности, которое характерно для ряда этимологических изданий. В частности, в Толковом словаре русского языка С.И.Ожегова и Н.Ю. Шведовой предмет понимается как то, «на что направлена познавательная или творческая деятельность», а объект - как «явление, предмет, лицо, на которое направлена чья-либо деятельность»¹. Деятельность по общественному контролю направлена на государство. И поскольку последнее является сложным и многоаспектным явлением и не все его проявления (например, связанные с государственной тайной) могут стать объектом либо предметом контроля, понятия объекта, предмета общественного контроля требуют уточнения и детализации.

Чаще всего к объектам общественного контроля исследователи относят определенные общественные отношения или деятельность. Так, одними учеными к объектам общественного контроля относятся все группы общественных отношений, за исключением тех, которые «закрываются» государством (объекты, сведения о которых представляют государственную тайну, а также сфера частной жизни граждан)². Другие полагают, что объектами общественного контроля являются полномочия органов государственной власти, которые заключены в их компетенции – в законно установленном объеме публичных дел, выполняемых

¹ См. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: Азбуковник, 1997. С. 580.

² См. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2 // СПС КонсультантПлюс.

ими. При этом объем публичных дел конкретного органа государственной власти, как пишет, в частности, Н.Ю. Бондарь, устанавливается соответствующими нормативно-правовыми актами, определяющими его компетенцию, а она, в свою очередь, включает в себя в том числе предмет ведения органа, а также основные направления его деятельности (функции)¹. Реализация полномочий органа осуществляется посредством принятия им или его должностными лицами актов или осуществления определенных действий либо бездействия.

В свою очередь, О.С. Забралова утверждает, что объектами общественного контроля могут быть акты либо действия (бездействие), в результате которых были нарушены права и свободы человека и гражданина или созданы предпосылки для их нарушения, появились препятствия для реализации прав и свобод, на человека были незаконно возложены какие-либо обязанности или его незаконно привлекли к ответственности². Вместе с тем представляется, что оценке общества подвергаются любые действия органов государственной власти (за исключением имеющих отношение к государственной и иным видам тайн), а не только носящие негативный характер. Контролируемая деятельность не обязательно должна быть связана с какими-либо выявленными или предполагаемыми нарушениями со стороны государства. Зачастую обществом отмечаются и приветствуются результаты работы органов государственной власти, выдвигаются предложения по дальнейшему совершенствованию деятельности государства в какой-либо сфере.

Поскольку деятельность любого органа государственной власти субъекта РФ осуществляется не сама по себе, а посредством действий отдельных лиц – его работников, наиболее обоснованной, по нашему мнению, является точка зрения С.М. Зубарева о том, что объектом общественного контроля является не деятельность органа государственной власти, а сам орган как структурно организованный коллектив людей, профессионально выполняющих функции

¹ Бондарь Н.Ю. Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. СПС КонсультантПлюс.

² Забралова О.С. Указ. соч. С.14, 15.

государственного управления, и подконтрольной в таком случае является деятельность лиц, являющихся непосредственными носителями и исполнителями государственно-властных полномочий, а также лиц, обеспечивающие исполнение их полномочий и полномочий собственно органов¹. Указанная позиция соотносится и с мнением федерального законодателя. Согласно статье 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» критерием отнесения к объекту общественного контроля является наличие или отсутствие у органа публичных полномочий.

В свою очередь деятельность органов государственной власти субъектов РФ по реализации их публичных полномочий относится не к объекту, а к предмету общественного контроля. Такой вывод следует из общефилософского понимания данной категории. В частности, «Философская энциклопедия» определяет объект как то, что противостоит субъекту, на что направлена его (субъекта) предметно-практическая и познавательная деятельность². При этом формами реализации такой деятельности служат принятие (издание), соблюдение, исполнение и использование правовых актов, принятие иных управленческих решений, совершение действий (либо, наоборот, бездействие). В связи с этим предмет общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ характеризуется процессом и результатом деятельности таких органов, достижением (и эффективностью выбранных ими способов достижения) стоящих перед ними целей и задач.

Говоря о предмете и объекте общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, нельзя не упомянуть об одной из существующих сегодня проблем в отношении осуществления общественного контроля вообще, которая прямо не затрагивает интересы регионального уровня осуществления государственной власти. Она связана с усиливающейся в последнее время глобализацией, ростом транснациональных связей, учреждением

¹ См. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / отв. ред. Зубарев С.М. - М.: Финансовый университет, 2011. С. 27.

² См. Правовое регулирование государственного контроля. Монография / отв.ред. Ноздрачев А.Ф. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 99.

международных организаций и участием в них России. В этих условиях возникает вопрос, должна ли деятельность международных организаций и союзов государств, работа по формированию и развитию отношений между странами являться предметом общественного контроля или же им должна быть только деятельность государства в этой сфере? Должны ли сами международные организации и союзы государств быть объектом общественного контроля? Как отмечается в докладе «Мы, народы, гражданское общество, Организация Объединенных Наций и глобальное управление», поскольку все больше решений принимается на международных форумах и в международных организациях, важное значение приобретает разработка более прочной основы для глобального управления, предполагающей демократическую подотчетность гражданам¹.

Представляется, что в условиях существующего правового регулирования реализация общественного контроля в полной мере на таком уровне невозможна. Федеральное законодательство, хотя и не устанавливает запрета на контроль публичных действий на международной арене, но не содержит и механизмов для его реализации в этой сфере. Вместе с тем, вопросы участия государства в международных организациях, взаимодействия с иностранными партнерами становятся объектами общественного контроля уже сегодня.

Анализ теоретико-правовых основ общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, изложенный в настоящей главе, приводит к следующим выводам. Во-первых, общественный контроль представляет собой особый вид контроля, основанный на добровольной деятельности граждан лично и (или) в составе общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций, консультативно-совещательных общественных органов, иных институтов гражданского общества и направленный на совершенствование государственного и муниципального управления, устранение выявленных в ходе него нарушений, в том числе путем

¹ Доклад группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом. «Мы, народы, гражданское общество, Организация Объединенных Наций и глобальное управление». Подробнее об этом Гончаров А.А. Указ. соч. С. 171, 172.

установления соответствия деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, нормативным требованиям, целям и задачам функционирования публичной власти. Во-вторых, общественному контролю присущ ряд признаков, позволяющих выделить его среди иных видов контроля, а именно: отсутствие властного характера, необязательность, осуществление общественного контроля от имени общественности и граждан, особый субъектный состав общественного контроля – лицами, осуществляющими такой вид контроля, не могут быть органы государственной власти и органы местного самоуправления. В-третьих, назначение общественного контроля проявляется в его целях: стратегической, оперативных (тактических), частных целях лиц, его осуществляющих, а также в задачах общественного контроля. Предложенные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» цели общественного контроля относятся к оперативным (тактическим) и направлены на раскрытие стратегической цели данного вида контроля - построения демократического, правового государства, в котором широкие массы граждан вовлечены в процессы государственного управления, а органы государственной власти и местного самоуправления качественно осуществляют свою деятельность не только в силу необходимости выполнения обязательных норм и предписаний, а в силу их прямой заинтересованности в положительной оценке их деятельности обществом. При определении задач общественного контроля следует согласиться с подходом федерального законодателя об отнесении к ним формирования и развития гражданского правосознания, повышения уровня доверия граждан к деятельности государства, содействия предупреждению и разрешению социальных конфликтов, реализации гражданских инициатив, обеспечения прозрачности и открытости деятельности органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, повышения эффективности их деятельности, формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В-четвертых, субъектный состав общественного контроля

составляют граждане Российской Федерации, негосударственные некоммерческие организации, консультативно-совещательные общественные органы, а также иностранные граждане и лица без гражданства. Выделение субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ основано на одновременном их соответствии ряду требований, а именно: независимости, их информационной открытости и публичности деятельности, корреляции значимости результатов контрольной деятельности и авторитета субъекта общественного контроля, отсутствию в деятельности субъекта общественного контроля денежной и иной материальной заинтересованности. В-пятых, предмет общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ характеризует деятельность таких органов по реализации их публичных полномочий, при этом сами органы являются объектом общественного контроля.

Глава 2. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

§ 1. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Эффективная организация и осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации невозможны без обеспечения единого правового пространства страны. Последнее выражается в согласованности между собой существующих правовых норм и определяет особенности государственного управления в сфере общественного контроля на различных территориальных уровнях. При выстраивании четкой и непротиворечивой правовой базы в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо исходить из полномочий федеральных и региональных органов в сфере общественного контроля, а это, в свою очередь, зависит от правильного понимания предметных сфер ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В федеративном государстве разграничение полномочий должно осуществляться таким образом, чтобы территориальные масштабы страны не были препятствием для своевременного решения проблем, возникающих в процессе управления делами государства. Качество такого управления в масштабе федеративного государства в целом и в составляющих его системах является прямым отображением избранного подхода к разграничению предметов ведения и полномочий¹. Действующая сегодня модель разграничения предметов ведения предполагает определение сфер, регулирование которых осуществляется исключительно на федеральном уровне, сфер, которые находятся в совместном

¹ Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: Монография / отв. ред. Постников А.Е., Андриченко Л.В. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 69.

ведении, и сфер, в которых субъекты РФ обладают всей полнотой власти. Как отмечают исследователи, это позволяет Федерации за счет сужения сфер пространственного реагирования, не требующих централизованного воздействия, переключиться на решение более глобальных для практики федеративных отношений вопросов и задач¹.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ закреплен в статье 5 Конституции РФ и развивается в статьях 71 - 73 Конституции РФ. По причине того, что Конституция РФ не закрепляет конкретный перечень вопросов, относящихся к ведению субъектов РФ (а указывает на то, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти), вопрос, к чьему ведению относить сферу общественного контроля, требует особого внимания.

Как отмечают исследователи, правовое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ серьезно осложняется возможностью различного, подчас достаточно противоречивого толкования конституционных положений, устанавливающих сами предметы ведения². И действительно, буквально толкуя нормы статьи 73 Конституции РФ, можно предположить, что сфера общественного контроля относится к ведению субъектов РФ, поскольку в статьях о ведении Российской Федерации и совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов такая сфера упомянута не была. Вместе с тем с таким излишне упрощенным утверждением нельзя согласиться по следующим причинам.

В статьях 71 - 73 Конституции РФ при закреплении сфер управленческого воздействия использовались максимально общие формулировки, что тем самым исключило упоминание в них об общественном контроле. Подобный подход

¹ См.: Волкова Л.П. Административно-правовой аспект разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 41, 44 // СПС КонсультантПлюс.

² См. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: Монография / отв. Ред. Постников А.Е., Андриченко Л.В. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. - С. 73.

представляется оправданным, поскольку при разработке Конституции РФ, очевидно, не ставилась задача детального описания каждой конкретной проблематики и вопроса, которые будут относиться к ведению того или иного уровня власти, Основной закон должен был охватить максимальное количество регулируемых отношений. Кроме того, нужно учитывать, что особый статус Конституции РФ предполагает необходимость сохранения стабильности ее норм и сложный порядок изменения конституционных положений. В связи с этим следует определить, относится ли проведение общественного контроля к одному из описанных в статьях 71 - 72 Конституции РФ вопросов ведения или контроль необходимо относить к иным вопросам, по которым в соответствии со статьей 73 Основного закона субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Конституционным Судом Российской Федерации (далее также – Конституционный Суд РФ, Суд) неоднократно рассматривались ситуации, когда какая-либо область ведения однозначно не была определена в статьях 71, 72 Конституции РФ и соответствующим заявителем ставился вопрос о том, к чьему предмету ведения ее относить. В таких ситуациях Суд оценивал, какое регулирующие воздействие оказывают нормы соответствующей области отношений, анализировал характер таких норм и, в частности, то, подвержена ли область отношений правовому регулированию со стороны норм различной отраслевой принадлежности. Так, при анализе вопроса, относится ли законодательство в области архитектуры и градостроительства (не указанное в Конституции РФ в качестве предмета ведения Российской Федерации или предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов) к ведению субъектов РФ, Конституционный Суд РФ указал, что отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер. Суд уделил особое внимание анализу того, затрагиваются ли в федеральном градостроительном законодательстве вопросы тех сфер, которые были отнесены к ведению Российской Федерации или совместному ведению. По итогам рассмотрения вопроса он определил, что содержание градостроительного законодательства составляет преимущественно предметы совместного ведения

Российской Федерации и ее субъектов, в связи с чем указал, что законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹.

Регулирование деятельности по общественному контролю, в первую очередь, затрагивает вопросы прав и свобод человека и гражданина, относящиеся к ведению Российской Федерации, и вопросы защиты указанных прав и свобод, составляющие предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом сама возможность осуществления общественного контроля вытекает из ряда установленных Конституцией РФ прав человека и гражданина, а именно, прав на участие в управлении делами государства, на свободный поиск, производство, распространение информации, на объединение, на обращение, на свободу слова и пр. В части защиты прав и свобод человека как предмета совместного ведения, следует отметить, что регулирование общественного контроля затрагивает вопросы обеспечения прав человека и гражданина в местах принудительного содержания.

При регулировании общественного контроля определяются механизмы анализа представителями общества вопросов принятия и изменения нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов субъектов РФ и их соответствия актам более высокой юридической силы. Указанные вопросы согласно пункту «а» статьи 71, пункту «а» статьи 72 находятся как в ведении Российской Федерации, так и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. При этом регламентация осуществления общественного контроля затрагивает вопросы оценки субъектами контроля вопросов организации системы органов государственной власти. А установление общих принципов организации системы таких органов пункт «н» статьи 72 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Круг затрагиваемых в ходе регулирования общественного контроля

¹ См. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 2.

вопросов не ограничивается лишь указанными выше. В него также входят деятельность общественных объединений, обеспечение открытости органов государственной власти и доступности информации о них, формирование и развитие гражданского правосознания, вопросы ответственности должностных лиц органов государственной власти и прочие вопросы, регулируемые как федеральным, так и региональным законодательством. Также можно утверждать, что на регулирование общественного контроля существенным образом влияют нормы отраслевого законодательства, такого как экологическое, земельное законодательство, законодательство о выборах, законодательство по вопросам формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений и др., поскольку общественный контроль подразделяется на виды по отраслевому принципу. Уже сегодня нормы об общественном контроле содержат, в частности, Земельный кодекс Российской Федерации¹, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Согласно положениям указанных правовых актов регулирование сфер, в которых они приняты, осуществляется не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ.

Представляется, что указанные характеристики регулирования вопросов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ говорят о необходимости его отнесения к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. И поскольку в любой сфере совместного ведения законодательство должно учитывать приоритет федерального законодательства, правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ необходимо осуществлять строго в границах, очерченных Российской Федерацией. Без этого построение действенного и эффективного механизма такого контроля

¹ Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

невозможно. Установление границ регулирования общественного контроля на федеральном уровне основано на необходимости обеспечения стабильности и сбалансированности федерального и регионального законодательства, недопустимости хаотичного перераспределения полномочий между органами государственной власти различных уровней и произвольного установления новых полномочий. Границы способствуют созданию стройной системы нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление общественного контроля, противостоят несистемному, хаотичному и непродуманному расширению правовой базы за счет увеличения количества принятых актов субъектов РФ. Они играют стабилизирующую и унифицирующую роль.

При этом, как отмечают исследователи, задачей федерального законодательства является определение содержания законодательства субъектов РФ в сфере совместного ведения, но не предопределение его. Именно поэтому должны быть определены направления правового регулирования в субъектах РФ, а субъектам РФ следует обеспечить развитие федеральных положений с учетом своих региональных особенностей и имеющегося опыта регулирования.

В сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ долгое время федеральным законодателем не были определены направления правового регулирования общественного контроля и возможные пределы, границы такого регулирования. До принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» фактически отсутствовали консолидированные нормы, устанавливающие правовые основы осуществления общественного контроля, круг его субъектов, перечень объектов, основные принципы ведения деятельности по контролю и пр. По этой причине многие субъекты РФ активно пользовались возможностью опережающего правового регулирования в сфере общественного контроля. В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты РФ вправе осуществлять правовое

регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. При этом после принятия соответствующего федерального закона региональные законы надлежит привести в соответствие с ним, они действуют в части, не противоречащей федеральному закону.

Следует отметить, что, по мнению многих исследователей, институт опережающего правотворчества не лишен недостатков. В частности, А.В. Усс, У.А. Омарова негативно оценивают практику опережающего правового регулирования, поскольку, по их мнению, оно приводит к увеличению несоответствия между федеральным и региональным законодательством¹. Особенно интересной в этом вопросе представляется позиция В.В. Лапаевой, которая полагает, что необходимо вовсе исключить возможность опережающего нормотворчества субъектов РФ в сфере совместного ведения и ограничить их законодательные полномочия лишь конкретизацией принятых федеральных законов. Она приходит к выводу, что конституционные положения о соответствии регионального законодательства федеральным законам следует понимать как утверждение приоритета федеральной законодательной политики не только по принципу хронологии (когда региональное законодательство соответствует опередившему его федеральному закону или перестраивается после принятия федерального закона), но и по содержательному основанию (когда региональный законодатель не может восполнять пробелы в правовой регуляции, признавая первенство в этой сфере за федеральным законодательством)².

В свою очередь, М.В. Баглай, А.В. Безруков и другие исследователи полагают, что право на опережающее правовое регулирование занимает важное место в конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации³.

¹ См.: Усс А.В. Актуальные проблемы формирования единого правового пространства Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. 2002. № 2. С. 7; Омарова У.А. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // Правовая реформа в субъектах Российской Федерации на Северном Кавказе. Ростов-на-Дону. 1999. С. 96.

² См.: Лапаева В.В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов // Законодательство и экономика. 2002. № 10. С. 8 - 19 // СПС КонсультантПлюс.

³ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. - М.: НОРМА, 2003. С. 331; Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее

Т.Я. Хабриева указывает, что Конституция РФ призывает Федерацию и субъекты РФ не делить, а делать общее дело, которое предполагает сотрудничество, а не размежевание двух уровней власти. В связи с этим она полагает необходимым более широко использовать возможности опережающего регулирования со стороны субъектов РФ¹. По мнению А.А. Кондрашева, в случае отказа от права «опережения федерального законодателя» был бы принудительно ограничен и конституционный статус субъекта РФ как государственного образования, наделенного учредительной государственной властью². Также стоит отметить, что необходимость осуществления опережающего регулирования и его правомерность неоднократно были подтверждены Конституционным Судом РФ³.

По нашему мнению, в России существует объективная необходимость в институте опережающего правового регулирования, поскольку нередки ситуации, когда эффективному развитию общественных отношений препятствует отсутствие достаточных нормативных регуляторов таких отношений. Общественный контроль – пример сферы данных отношений. До принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в условиях отсутствия регулирования деятельности по контролю на

субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 4.

¹ Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. - М.: Наука РАН, 2016 // СПС КонсультантПлюс.

² См. Кондрашев А.А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 35 - 36.

³ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // Российская газета. 1996. № 73; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 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» // Российская газета. 1997. № 7; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. 1997. № 25; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 64; Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // Российская газета. 2002. № 128.

федеральном уровне (за исключением отдельных федеральных законов, констатировавших существование отраслевого общественного контроля, и специального закона об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания) в целях недопущения хаотичного развития сферы общественного контроля некоторые субъекты РФ приняли свои собственные законы по данному вопросу. Принятие самостоятельных региональных законов в тот период времени позволило направить отношения в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в определенное русло, а также снизить количество возникающих в ходе контрольной деятельности противоречий. Принятые региональные законы позволили накопить законотворческий и правоприменительный опыт в сфере общественного контроля. Можно также предположить, что опережающее регулирование в этой ситуации дополнительно стимулировало федерального законодателя к принятию комплексного федерального закона и позволило «отработать» различные модели правового регулирования.

Вместе с тем нельзя отрицать, что в рамках опережающего правового регулирования любой сферы общественных отношений субъекты РФ нередко допускают нарушения правовых актов более высокой юридической силы. В этом отношении сфера общественного контроля не стала исключением. К моменту принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» специальные региональные законы об общественном контроле (за исключением контроля в отдельных сферах¹) уже были приняты в Республике Саха (Якутия) и Пермском крае. И если Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» устанавливал в основном общие требования к осуществлению общественного контроля, акцентируя внимание лишь на рассмотрении итогов контрольной деятельности, то

¹ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 марта 2014 г. № 6-РЗ «Об общественном экологическом контроле» // Официальная Кабардино-Балкария. 2014. № 11; Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 г. № 158-ОЗ «Об общественном экологическом контроле в Чукотском автономном округе» // Ведомости. 2007. № 51 (327); Закон Красноярского края от 9 июня 2011 г. № 12-5979 «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты» // Наш Красноярский край. 2011. № 43.

Закон Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» вводил ряд новых, не согласующихся с некоторыми федеральными правовыми актами, требований. Он содержал положения, не соответствующие Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а также коррупциогенные факторы.

Так, в частности, пунктом 6 части 1 статьи 10 Закона Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» устанавливалось право субъектов общественного контроля обращаться за содействием в осуществлении общественного контроля в органы прокуратуры, а также привлекать ее представителей к участию в осуществлении общественного контроля. Однако Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» осуществление общественного контроля и участие в его проведении не были отнесены к полномочиям органов прокуратуры¹.

Частью 4 статьи 19 Закона Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» были установлены случаи обязательного проведения публичных слушаний на уровне муниципальных образований. Указанное противоречило части 3 статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уже определившей перечень муниципальных актов, в отношении которых процедура публичных слушаний является обязательной, и не предусматривающей их проведение по перечисленным в законе вопросам.

Помимо этого Закон Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» содержал ряд положений, устанавливающих необоснованно широкие пределы усмотрения при его применении и, соответственно, отвечающих признакам коррупциогенных

¹ См. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

факторов. В частности, согласно пунктам 3 и 4 части 4 статьи 21 Закона Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» одним из требований для граждан, проводящих обязательную общественную экспертизу, являлось наличие специальной аккредитации. При этом не были определены порядок, сроки и иные условия осуществления процедуры аккредитации. Также, несмотря на установление в частях 14 и 16 статьи 21 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-3 № 167-V требования о размещении экспертного заключения в сети Интернет, срок совершения этого действия определен не был.

Лишь в марте 2015 г. указанные положения, а также ряд других норм Закона Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» были признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению в соответствии с Решением Верховного суда Республики Саха (Якутия)¹. Фактически год с даты принятия указанного акта его положения не были оспорены и применялись на практике.

При опережающем регулировании нужно предвидеть и такую возможную проблему, связанную с его осуществлением, как несоблюдение сроков приведения региональной правовой базы в соответствие с принятым в итоге федеральным законом. Своевременность актуализации правовой базы зависит исключительно от регионального законодателя. И если нормы Закона Республики Саха «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)», противоречащие принятому Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», были актуализированы в установленный Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» трехмесячный срок, то актуализация Закона Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском

¹ См. Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27 марта 2015 г. по делу № 3-15/15 «О признании недействующими отдельных положений Закона РС (Я) от 30 апреля 2014 г. 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2015. № 39.

крае» вплоть до настоящего времени не проведена. В силу сказанного сохраняются противоречия в нормативном определении ряда понятий, регулировании вопросов субъектного состава лиц, осуществляющих общественный контроль, требований к акту по результатам контроля и пр. Тем не менее, несвоевременная актуализация в целом не может препятствовать развитию института общественного контроля в крае, поскольку в правоприменении надлежит руководствоваться нормами более высокой юридической силы. Однако она свидетельствует о ненадлежащем качестве нормотворческой деятельности в субъекте РФ, а, возможно, и об отсутствии у законодателя заинтересованности в совершенствовании регулирования в сфере общественного контроля.

Говорить о выстраивании единой системы общественного контроля как на федеральном, так и на региональном уровне, стало возможным только после принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Это позволило решить первоочередную задачу – определить объем полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней. Статьей 16 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» была зафиксирована компетенция органов государственной власти с одновременным «вычленением» четко сформулированных прав и обязанностей таких органов. Были закреплены права органов на получение от субъектов общественного контроля информации о его осуществлении и результатах, на направление субъектам общественного контроля обоснованных возражений на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах, на размещение информации по вопросам общественного контроля за осуществляемой ими деятельностью в сети Интернет, а также обязанности по предоставлению субъектам общественного контроля информации о своей деятельности, рассмотрению направленных органам запросов, итоговых документов и учету предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, в случаях, предусмотренных соответствующими нормативными актами, принимать меры по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных

объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» полномочия имеют общий характер и именно поэтому они не разграничены в зависимости от уровня власти. В сфере общественного контроля нет прямого подчинения между органами федерального и регионального уровней (ввиду того, что реализация каждого конкретного права или исполнение каждой конкретной обязанности органа связаны с осуществлением контроля в отношении именно этого органа). Именно поэтому между федеральными и региональными органами при непосредственном осуществлении в отношении них общественного контроля не могут возникнуть кризисные ситуации и не может потребоваться перераспределение полномочий. В частности, при осуществлении общественного контроля за деятельностью регионального органа исполнительной власти в сфере транспорта итоговый документ должен быть направлен в указанный орган либо орган, осуществляющий государственный контроль за его деятельностью, а не в высший исполнительный орган субъекта РФ или федеральный орган исполнительной власти в сфере транспорта. Без сомнения, орган государственной власти субъекта РФ в сфере транспорта вправе взаимодействовать с другими органами государственной власти, например при принятии решения об учете содержащихся в итоговом документе предложений. Однако для такого взаимодействия не требуется какого-либо распределения полномочий в законодательстве об общественном контроле. Оно осуществляется в рамках уже имеющихся обычных процедур межведомственного взаимодействия.

Несмотря на то что в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплён закрытый перечень прав и обязанностей органов, реализуемых ими при осуществлении общественного контроля, закрытым он является лишь формально. Значительное количество полномочий, предусмотренных в других правовых актах, применимо к вопросам осуществления общественного контроля. Речь идет в том числе о полномочиях по раскрытию информации о деятельности органов государственной власти,

оказанию содействия и иной поддержки общественным объединениям, по содействию в защите прав объединений, по контролю за невмешательством органов государственной власти, должностных лиц в их деятельность, по организации встреч, совещаний и иных мероприятий с представителями общества, по созданию и развитию информационных систем и иных сервисов, обеспечивающих возможность взаимодействия органов государственной власти, граждан и их объединений. Подобные полномочия реализуются органами государственной власти в основном самостоятельно, реже – совместно (например, при проведения совместных круглых столов и пр.), однако, как и в случае с установленной Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» компетенцией, не зависят от места конкретного органа в системе власти, его отнесения к федеральному или региональному уровню.

Представляется, что иерархия в деятельности органов государственной власти в сфере общественного контроля имеет место только при решении вопросов его регулирования, когда обеспечивается безусловное верховенство конституционных положений и норм федерального законодательства над законодательством региональным, приоритет законов над подзаконными правовыми актами и пр. Определивший направления правового регулирования федеральный законодатель «уступает место» федеральным органам исполнительной власти, детализирующим и развивающим положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в принимаемых ими подзаконных правовых актах. В свою очередь, региональный законодатель с учетом обозначенных федеральным законодателем и иными федеральными органами направлений, а также пределов регулирования, формирует региональную законодательную базу в сфере общественного контроля. В развитие закона соответствующего субъекта РФ и в соответствии с ним исполнительные органы государственной власти субъекта РФ издают правовые акты подзаконного уровня.

Говоря о разграничении полномочий на федеральном и региональном уровнях, нельзя не отметить, что в России не определен орган государственной

власти, отвечающий за формирование единой государственной политики в сфере общественного контроля. И подобная особенность представляется оправданной. В вопросах регулирования и организации ряда сфер общественных отношений возможно использование двух подходов: сосредоточение управления «в руках государства» и минимизация государственного вмешательства с целью стимулирования самоорганизации лиц, осуществляющих деятельность в соответствующей сфере. Такие сферы, как, например, управление и распоряжение недвижимым имуществом государства, государственное регулирование цен на товары и услуги, миграция, налоговое регулирование и пр. (в силу отношений государства и других лиц, осуществляющих деятельность в таких сферах), очевидно, нуждаются в жесткой иерархичной системе органов управления с выделением одного органа, который несет полную ответственность за управление в сфере и вырабатывает сбалансированную позицию государства в ней. Добровольность деятельности субъектов общественного контроля, их самоуправляемость и независимость от органов государственной власти позволяют говорить о возможности развития отношений в сфере общественного контроля совершенно иным, «естественным путем». В рамках правового регулирования органы государственной власти соответствующего уровня определяют направления развития сферы общественного контроля. В этой связи представляется, что создание некоего специального «главного» органа не требуется, равно как и создание целой организационной структуры в системе органов государственной власти.

Интересно отметить, что в законодательстве Республики Крым и Алтайского края отдельно закреплено такое полномочие органов государственной власти указанных регионов (в Алтайском крае – краевого Законодательного Собрания), как взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере общественного контроля¹. Региональный законодатель не называет

¹ См. Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. № 145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» // Крымские известия. 2015. № 189(5855); Закон

конкретные органы, чем подчеркивает совместный характер деятельности по выработке политики в сфере контроля, и, следовательно, одинаковую важность ее выработки как для федеральных органов, так и органов государственной власти субъектов РФ.

Все сказанное выше позволяет условно выделить несколько особенностей разграничения полномочий в рассматриваемой сфере. Во-первых, отнесение регулирования вопросов общественного контроля к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов на основе толкования норм Конституции РФ. Во-вторых, использование субъектами РФ на протяжении длительного времени возможности опережающего правового регулирования общественного контроля и связанная с этим «неравномерность» правового регулирования в субъектах РФ до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В-третьих, отсутствие в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ какого-либо разграничения полномочий органов государственной власти в зависимости от уровня таких органов и общий характер закрепленных полномочий. В-четвертых, отсутствие в России какой-либо структуры органов государственной власти в сфере контроля и органа, отвечающего за выработку единой государственной политики в сфере общественного контроля.

§ 2. Источники правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Анализ правовых актов в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти показывает, что в настоящее время сформирована обширная правовая база, позволяющая на постоянной основе осуществлять общественный контроль как в отношении федеральных, так и в отношении региональных органов государственной власти. Интенсивно

развивающееся в последние годы законодательство в этой сфере выработало соответствующий категориальный аппарат, определило векторы развития, объем полномочий как лиц, осуществляющих контроль, так и лиц, в отношении которых он осуществляется, принципы и гарантии контрольной деятельности. Произошел переход от несистемной деятельности отдельных представителей общества в области борьбы с несправедливыми публичными решениями к реализации организованных форм общественного контроля и формированию комплекса взаимосвязанных правовых актов, регулирующих деятельность в данной сфере.

Динамика развития законодательства в сфере общественного контроля в последнее десятилетие имеет достаточно высокие темпы. Если в 1990-х годах в период фактического формирования российского законодательства такой инструмент влияния на публичную власть, как общественный контроль, лишь упоминался, без раскрытия его содержания и порядка осуществления, то сегодня можно утверждать, что основное внимание законодателя сосредоточено на процедурном описании контрольной деятельности, поиске и развитии новых форм ее осуществления. Безусловно, причины такого «нормотворческого интереса» к сфере общественного контроля связаны не только с государственными интересами развития взаимоотношений государства и общества, но и с накоплением богатой практики осуществления данного вида контроля.

Вся длинная цепочка правовых актов в сфере общественного контроля – от федеральных законов до правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ – должна быть функционально взаимосвязана между собой: правовые акты принимаются на основе единых принципов и иерархически подчинены друг другу. Правовые акты, принятые по основополагающим и наиболее значимым вопросам в сфере общественного контроля, составляют его правовую основу. Как справедливо отмечает В.В. Гриб, к ним следует отнести правовые акты, устанавливающие:

- правовой статус субъектов общественного контроля, их полномочия, порядок организации и деятельности;

– правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, их полномочия, порядок организации и деятельности в части взаимодействия с субъектами общественного контроля;

– правовые основы осуществления отдельных форм общественного контроля, как нашедших свое закрепление в тексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», так и предусмотренных иными нормативными правовыми актами;

– правовые основы осуществления общественного контроля по различным направлениям государственной политики¹.

Безусловно, ядром системы данных правовых актов на федеральном уровне, базовым законом является Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», урегулировавший все упомянутые В.В. Грибом вопросы, за исключением правовых основ осуществления общественного контроля по различным направлениям государственной политики, поскольку последнее является предметом самостоятельного правового регулирования специальных законов. Помимо этого Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определил, что в сфере общественного контроля в России существует определенная система правовых актов, которая позволяет охватывать все аспекты регулирования отношений в данной сфере. В статье 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» указано, что помимо самого Федерального закона осуществление общественного контроля регулируется иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Однако, как справедливо отмечает В.В. Гриб, законодатель оставил без

¹ Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 32-37 // СПС КонсультантПлюс.

внимания такие важные правовые источники, как Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, а также федеральные конституционные законы, не включив их в состав нормативных правовых актов, устанавливающих правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. В.В. Гриб указывает, что в проекте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» статья 2 предусматривала включение перечисленных правовых источников в правовую основу общественного контроля¹. Речь идет о первоначальном проекте, подготовленном Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ (одобрен решением Совета 14 мая 2013 г.)². В ходе обсуждения статья претерпела изменения, и указанные источники были исключены из числа нормативных правовых актов, регулирующих осуществление общественного контроля. К моменту внесения проекта Президентом РФ в Государственную Думу Российской Федерации они не были отражены в статье 2 проекта федерального закона³.

Подобное решение федерального законодателя действительно вызывает недоумение. Неясны причины исключения упомянутых актов, поскольку представляется, что вопрос определения источников нормативного регулирования любой сферы общественных отношений является сугубо юридическим. Какие-либо аспекты, лежащие вне юридической плоскости, влиять на его решение не должны, а сомнений в иерархически более высокой силе Конституции РФ,

¹ См. Гриб В.В. Указ. соч.

² Проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», подготовленный Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ. Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: http://old.president-sovet.ru/structure/group_14/materials/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%A4%D0%97%20-%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%2007.02.2014%20-1.pdf (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

³ Проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ», подготовленный Государственно-правовым управлением Президента РФ к внесению в Государственную Думу. Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: [http://old.president-sovet.ru/structure/group_14/materials/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%9E%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2%20\(%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B2%D0%BD%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F\).pdf](http://old.president-sovet.ru/structure/group_14/materials/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%9E%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%95%D0%9A%D0%A2%20(%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B2%D0%BD%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F).pdf) (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров и федеральных конституционных законов, как представляется, быть не может.

Не останавливаясь подробно, отметим, что высшая юридическая сила Конституции РФ и необходимость соответствия ей всех иных правовых актов, применяемых в Российской Федерации, установлены статьей 15 Конституции РФ. Она лежит в основе всего законодательного регулирования в Российской Федерации, а не только в сфере общественного контроля. При этом возможность осуществления общественного контроля напрямую связана со статьями 29, 30, 31, 32 и иными положениями Основного закона, поскольку ими закреплены права на управление делами государства, на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления, право на свободу мысли и слова, на объединение, на собрание мирно без оружия и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Без указанных базовых, основополагающих прав осуществление общественного контроля в современном его понимании было бы попросту невозможным. Конституция РФ ориентирует на соблюдение и реализацию таких прав и гарантий, задает параметры регулирования и определяет возможную нормативную модель регулирования сферы общественного контроля.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы; при этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены российским законом, то применяются правила международного договора. Россия в настоящее время не является участником соглашений, направленных на непосредственное регулирование осуществления общественного контроля, установление его основ, категориального аппарата. В то же время исходные принципы, базовые начала, являющиеся правовой основой общественного контроля, содержатся в большом количестве международных актов. Так, ключевую роль в регулировании общественного контроля играет

Международный Пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г.¹, закрепляющий право беспрепятственно придерживаться своего мнения, свободно его выражать, искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ, собираться мирно и без ограничений (кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе) и др. Помимо этого международные правовые источники имеют принципиальную важность для «отраслевого» общественного контроля. В частности, в рамках реализации общественного экологического контроля немаловажную роль играет Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, заключенная в городе Эспо 25 февраля 1991 г.². Россия, как страна - участница данной Конвенции, приняла обязательство об установлении процедуры оценки планируемого вида деятельности (который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие на окружающую среду), создающей возможность для участия в ней общества. А для общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания важными международными правовыми регуляторами являются, в частности, Основные принципы обращения с заключенными, утвержденные Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г. № 111³, Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, утвержденный Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1988 г. № 43/173⁴, Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г.⁵.

¹ Международный Пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

² Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (г. Эспо, 25 февраля 1991 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. - М., 1996. С. 199 - 207.

³ Основные принципы обращения с заключенными. Приняты 14 декабря 1990 г. Резолюция 45/111 Генеральной Ассамблеи ООН // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. Принят 9 декабря 1988 г. Резолюцией 43/173 на 43-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Правовые основы деятельности системы МВД России. Сборник нормативных документов. Т. 2. - М., 1996. С. 147 - 157.

⁵ Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (г. Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4465.

Разумеется, многие нормы международных актов были продублированы в российском законодательстве, в первую очередь это касается норм Международного Пакта «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. Однако представляется, что факт отражения в законодательстве ряда принципов, прав и гарантий, предусмотренных помимо этого международными актами, не дает оснований отвергать последние в качестве правовых основ общественного контроля. Помимо международных норм, требующих принятия имплементационного законодательства в целях их реализации, существуют нормы, которые являются самоисполнимыми и не требуют их дублирования в актах национального уровня.

Следует отметить, что, если бы в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» были установлены не акты, составляющие правовую основу общественного контроля, а акты, относящиеся к законодательству в сфере общественного контроля, отсутствие упоминания международных актов и договоров было бы оправданным. Подобным образом поступил законодатель при принятии Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», содержащего статью «Законодательство Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха»¹.

Однако отказ от установления общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации в качестве правовой основы общественного контроля не может умалить их значимость для правоприменителя в силу положений части 4 статьи 15 Конституции РФ. Он лишь свидетельствует о недостаточной проработанности норм Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а также о непоследовательности и невнимательности федерального законодателя при закреплении правовых основ контроля.

Наряду с Конституцией РФ и международными источниками не были

¹ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2222.

указаны в качестве правовой основы деятельности по общественному контролю и федеральные конституционные законы. В то же время Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» затрагивает вопросы защиты прав и законных интересов лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, контроля их соблюдения. Он содержит нормы о взаимодействии Уполномоченного с общественными наблюдательными комиссиями, о направлении последними Уполномоченному материалов по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, предусматривает механизмы обращения представителей общества к омбудсмену. С учетом сказанного представляется неясным, по какой причине законодатель исключил из состава актов регулирования общественного контроля федеральное конституционное законодательство, имеющее столь высокое значение для осуществления общественного контроля в Российской Федерации.

Интересно отметить, что Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» не забыл упомянуть Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в качестве правовой основы общественного контроля, равно как и Конституцию РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации. Однако, как указывает В.В. Гриб, правовая основа специального закона должна полностью поглощаться правовой основой закона, регулирующего более общее правовое явление¹. Соотношение положений Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и Федерального закона «Об основах

¹ Гриб В.В. Указ. соч.

общественного контроля в Российской Федерации» свидетельствует о том, что данным правилом федеральный законодатель пренебрег – нормы Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» значительно шире толкуют понятие правовой основы общественного контроля, чем Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Ввиду всего вышесказанного постановка вопроса о корректировке положений статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» сегодня является более чем уместной. Представляется необходимым устранить логические ошибки федерального законодателя и либо дополнить действующую редакцию статьи нормами о международных источниках, Конституции РФ и федеральных конституционных законах, либо изложить ее в новой редакции, указав лишь акты, относящиеся к законодательству в сфере общественного контроля. Первый вариант решения проблемы представляется более предпочтительным, поскольку его использование будет ориентировать российских правоприменителей на соблюдение Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, а государство – на выполнение принятых на себя обязательств.

Возвращаясь к характеристике принятых федеральных законов в сфере общественного контроля отметим, что помимо Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» правовую основу общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ составляют другие федеральные законы, которые определяют правовой статус отдельных субъектов общественного контроля, виды общественного контроля, регламентируют их осуществление в разнообразных сферах. Это Земельный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об

общественных объединениях», Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹, Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»², Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и др. При этом чаще всего регламентация общественного контроля в таких правовых актах заключается в констатации лишь факта его существования и упоминании, что порядок его осуществления устанавливается законодательством и иными правовыми актами (например, Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»). Также нередко федеральные законы определяют особые цели и субъектный состав лиц, осуществляющих тот или иной вид общественного контроля (например, Федеральный закон «Об охране окружающей среды»).

Следует отметить, что сегодня детальное регулирование вопросов реализации отдельных видов общественного контроля, имеющее существенные отличия от заложенных в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» механизмов, осуществляется лишь Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Ряд сфер, которые были упомянуты в статье 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» как требующие отдельного законодательного регулирования, фактически такого регулирования не получили. В частности,

¹ Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553.

² Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. Ст. 3009.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ довольно скупой регулировал деятельность по общественному контролю за полицией, обозначив круг лиц, имеющих право осуществлять контроль, и приведя отсылки к иным правовым актам, направленным на регулирование деятельности общественных советов при органах полиции и на регулирование вопросов содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. В свою очередь, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» вообще не указал на возможность осуществления общественного контроля за деятельностью органов прокуратуры². В этой связи видится, что до момента регулирования осуществления общественного контроля в указанных сферах при поиске правовых средств и механизмов такого контроля следует обращаться к положениям Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Причины выделения в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» «особых» сфер, нуждающихся в специальном регулировании, до конца не ясны – контроль в некоторых, не упомянутых в статье 2, сферах получил гораздо более детальное регулирование. По этой причине представляется, что к выделению «особых» сфер следовало подходить более продуманно, оценив необходимость такого выделения с точки зрения их потенциального правового регулирования. Это создает сложности в выстраивании логичной структуры федеральных законов, принятых по вопросам осуществления общественного контроля.

В следующую группу правовых актов – источников регулирования в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Несмотря на активное использование гражданами различных способов донесения своего мнения до должностных лиц прокуратуры Российской Федерации, в частности публикации открытых писем. См., например, Открытое письмо Омарова О.М. Прокурору города Москвы URL: <http://http://zaglasnost.ru/2016/08/otkrytoe-pismo-prokuroru-goroda-mos.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.); Открытое письмо Димитрогло О.В., Зайцева А.И. Генеральному Прокурору РФ Ю.Я. Чайка о принятии мер по исполнению Поручений Президента РФ В.В. Путина о роли прокуратуры. URL: http://moskva-prezidentu.ru/news/otkrytoe_pismo_generalnomu_prokuroru_rf_ju-ja_chajka_o_prinjatii_mer_po_ispolneniju_poruchenij_prezidenta_rf_v_v_putina_o_rol_i_prokuratury/2016-10-19-36780 (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

субъектов РФ входят подзаконные правовые акты федерального уровня. Их основную массу составляют указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, определяющие статус различных создаваемых при органах государственной власти (должностных лицах государственной власти) или при их поддержке субъектов общественного контроля¹, касающиеся вопросов развития какой-либо сферы общественных отношений² и пр. Массив указанных актов стремительно растет, но большинству из них свойственен такой признак, как декларативность содержащихся в них положений – они констатируют направленность на развитие общественного контроля, его полезность и для государства, и для общества. Указанное не следует оценивать отрицательно, учитывая, что Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» прямо не установил необходимость принятия нормативных правовых актов в его развитие. Нужно принять во внимание и тот факт, что многие федеральные подзаконные акты были изданы до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», поэтому закрепление направленности будущего регулирования на развитие общественного контроля, установление задач в этой сфере является нормальным и закономерным.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не запрещает осуществлять общественный контроль в формах, не установленных им, но и противоречащих ему. В связи с этим важным направлением развития федерального подзаконного нормотворчества, по нашему мнению, являются создание и развитие новых форм общественного контроля. Сегодня уже имеется положительный опыт регулирования данного вопроса – принятие Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О

¹ См., например: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 6. Ст. 852; Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2005 г. № 446 «Об утверждении Положения о Совете по инвестированию накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 31. Ст. 3227.

² См., например, Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.

рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее также – Указ Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») и подзаконных правовых актов в его развитие¹, предусматривающих возможность выдвижения общественных инициатив, реализация которых предполагается на региональном уровне².

В конечном счете полагаем, что подзаконное нормотворчество на федеральном уровне является перспективным правовым регулятором в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, ввиду чего оно представляет большой интерес. Подзаконные акты не требуют прохождения такой сложной процедуры их принятия, как федеральные законы, что позволяет осуществлять достаточно оперативное правовое регулирование. В то же время следует обращать должное внимание на «встраивание» принимаемых подзаконных актов в единую структуру правовых актов в сфере общественного контроля, на логическую упорядоченность всего правового материала подзаконного уровня.

Особое место среди источников правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ занимают нормативные правовые акты субъектов РФ, к которым следует отнести конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, нормативные правовые акты уполномоченных органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц государственной власти субъектов РФ.

К сожалению, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не стал указывать в качестве правовых основ контрольной деятельности общества конституции и уставы субъектов РФ, что

¹ Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

² По состоянию на 3 апреля 2017 г. с использованием этого интернет-ресурса всего было подано 9906 инициатив, из них 1974 регионального уровня.

вызывает определенные сомнения. При этом на сегодняшний день основные законы некоторых субъектов РФ предусматривают положения, затрагивающие вопросы реализации общественного контроля. К ним следует отнести, например, Устав (Основной Закон) Алтайского края¹, Устав Забайкальского края². Ввиду особого статуса основных законов субъектов РФ положения об общественном контроле в них носят устанавливающий характер, в частности они определяют, что осуществление общественного контроля «обеспечивается» в соответствующем субъекте РФ³, «действия органов государственной власти осуществляются под общественным контролем»⁴, указывают на возможности «создания органов общественного контроля»⁵ и пр. Положения основных законов субъектов РФ не преследуют цели детального регулирования каких-либо вопросов, но несут установочное значение и ориентируют на необходимость их детализации в региональных правовых актах. Последнее, однако, не может служить аргументом в пользу их исключения из числа источников правового регулирования общественного контроля.

Законодательное регулирование вопросов общественного контроля в субъектах РФ в последние годы, как уже отмечалось ранее, получило большое развитие. На сегодняшний день специальные законы в сфере общественного контроля приняты в 53 субъектах РФ⁶, в то время как до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» они существовали в двух субъектах РФ⁷. При этом массив региональных законов сегодня настолько велик, что для анализа в их общем количестве можно выделить определенные группы законов в зависимости от предмета правового регулирования. К таким группам следует отнести:

1) специальные законы об общественном контроле за деятельностью

¹ Устав (Основной Закон) Алтайского края // Алтайская правда. 1999. № 235.

² Устав Забайкальского края // Забайкальский рабочий. 2009. № 30.

³ См., например: Устав (Основной Закон) Алтайского края // «Алтайская правда». 1999. № 235.

⁴ См., например: Устав Красноярского края // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29(250).

⁵ См., например: Устав (Основной Закон) Владимирской области // Владимирские ведомости. 2001. № 152-153.

⁶ По состоянию на 31 марта 2017 г.

⁷ Речь идет о законах, регулирующих осуществление общественного контроля в целом, а не в отдельно взятых сферах.

органов государственной власти субъектов РФ, закрепляющие его правовые основы, принципы реализации, статус участников деятельности по общественному контролю;

2) региональные законы, закрепляющие правовой статус отдельных субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ;

3) региональные законы, посвященные регулированию отдельных форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ;

4) региональные законы, закрепляющие правовые основы осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ по различным направлениям.

Значительная часть законов первой группы более подробно, по сравнению с федеральным законодательством, раскрывает порядок формирования субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и реализации основных форм общественного контроля¹. В некоторых из них основной акцент сделан на полномочиях органов государственной власти субъекта РФ в сфере общественного контроля, в частности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и Мурманской области. В законах указанных субъектов РФ об общественном контроле определены дополнительные меры по содействию общественному контролю со стороны региональных органов государственной власти, сроки регистрации (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра), сокращенный срок рассмотрения итоговых документов (Мурманская область), гарантирована возможность присутствия субъектов общественного контроля на проводимых региональными органами государственной власти мероприятиях (Мурманская область)² и пр. В

¹ См. например Закон Тамбовской области от 29 апреля 2015 г. № 522-3 «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2015. № 32 (1579).

² См. Закон Мурманской области от 14 ноября 2014 г. № 1781-01-ЗМО «О дополнительных мерах обеспечения общественного контроля» / Мурманский Вестник. 2014. № 220. С. 3; Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 19 ноября 2014 г. № 96-оз «Об Общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном

целом же, большинство комплексных региональных законов в большей или в меньшей степени дублируют положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», однако представляется, что данное обстоятельство не всегда следует оценивать отрицательно. Частичное воспроизведение федеральных норм зачастую обусловлено необходимостью упорядоченного изложения положений регионального закона. Но не выдерживают критики те случаи, когда помимо дублирования положений федерального законодательства региональным законодателем не устанавливается ничего более, не вносятся уточнения исходя из особенностей того субъекта РФ. Иллюстрацией этой ситуации являются, например, положения статьи 10 Закона Чувашской Республики от 29 декабря 2015 г. № 86 «Об общественном контроле в Чувашской Республике» об общественном мониторинге¹, дублирующие соответствующие положения статьи 19 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Ко второй группе региональных законов относятся в первую очередь законы об общественных палатах, которые на сегодняшний день приняты во всех субъектах РФ, а также об общественных советах при органах государственной власти субъектов РФ. Вместе с тем острой необходимости принятия последних, как представляется, нет. Цели деятельности советов и основные принципы формирования уже установлены Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а порядок работы должен быть ориентирован на особенности организации деятельности того органа государственной власти субъекта РФ, при котором совет создается. Ввиду этого полагаем, что регулирование вопросов деятельности советов логичнее осуществлять на уровне правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, при которых такие советы создаются. Однако возможность принятия законов субъектов РФ для установления неких общих принципов

округе - Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (спецвыпуск). 2014. № 11 (том 4). Ст. 1324.

¹ См. Закон Чувашской Республики от 29 декабря 2015 г. № 86 «Об общественном контроле в Чувашской Республике» // Республика. 2016. № 1.

деятельности общественных советов в субъектах РФ исключать нельзя. Именно по такому пути пошел законодатель в Калужской области, где был принят Закон Калужской области от 26 мая 2014 г. № 581-ОЗ «Об общественных советах при органах исполнительной власти Калужской области»¹.

Следует положительно оценить региональный опыт принятия законов о статусе особых общественных органов, создаваемых для учета мнения граждан и их объединений в деятельности публичной власти, в случаях, когда такие органы прямо не были обозначены в федеральном законодательстве. Примером такого регулирования является Закон Томской области от 10 апреля 2006 г. № 54-ОЗ «О Совете общественных инициатив при Законодательной Думе Томской области». Несмотря на дату принятия закона (до момента принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»), следует отметить обширную практику деятельности совета по подготовке предложений о реализации тех или иных мер правового характера в Томской области².

Третью группу составляют региональные законы об общественных (публичных) слушаниях³, об общественной экспертизе⁴, о реализации права законодательной инициативы граждан⁵ и о реализации иных форм общественного контроля. Представляется, что принятие специального закона субъекта РФ о какой-либо отдельной форме общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ не всегда является оправданным в случае наличия федеральных актов, принятых по этому вопросу. Анализ показывает, что

¹ См. Закон Калужской области от 26 мая 2014 г. № 581-ОЗ «Об общественных советах при органах исполнительной власти Калужской области» // Весть документы. 2014. № 19.

² См., например, Официальный сайт Законодательной Думы Томской области. URL: https://duma.tomsk.ru/content/sovet_obshhestvennykh_iniciativ (дата обращения: 31 марта 2017 г.); Совет общественных инициатив обсудил концепцию ИНО Томск URL: <https://www.youtube.com/watch?v=QLzb3RkdFsQ> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

³ См. Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2006. № 28; Закон города Севастополя от 8 июня 2016 г. № 246-ЗС «О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 9 июня 2016 г.

⁴ См. Закон Республики Северная Осетия - Алания от 12 февраля 2014 г. № 3-РЗ «Об общественной экспертизе проектов законов Республики Северная Осетия - Алания» // Северная Осетия. 2014. № 34(26542).

⁵ См. Закон города Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Тверская, 13. 2003. № 11; Уставный закон Красноярского края «О краевой народной инициативе» // Наш Красноярский край. 2009. № 22.

зачастую такие законы были приняты в условиях, когда регулирование осуществления соответствующей формы контроля на федеральном уровне отсутствовало или было недостаточным, и после принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» они не были актуализированы. Сказанное характерно, в частности, для Закона Республики Северная Осетия - Алания от 12 февраля 2014 г. № 3-РЗ «Об общественной экспертизе проектов законов Республики Северная Осетия - Алания»¹.

Четвертая группа региональных законов в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является самой немногочисленной и включает в себя, в том числе, Закон Красноярского края от 9 июня 2011 г. № 12-5979 «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты», Закон города Москвы от 12 марта 2014 г. № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг», законы об общественном экологическом контроле, принятые в Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике и Чукотском автономном округе². Принятие указанных правовых актов явилось следствием стремления регионального законодателя упорядочить осуществление общественного контроля в названных сферах, урегулировать вопросы, не нашедшие отражения в федеральном законодательстве. В частности, лишь в 2002 году был принят Федеральный закон «Об охране окружающей среды», содержащий положения об осуществлении общественного экологического контроля, которые, однако, определяли только цели общественного контроля и субъектный состав лиц, его

¹ См. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 12 февраля 2014 г. № 3-РЗ «Об общественной экспертизе проектов законов Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 2014. № 34 (26542).

² Закон г. Москвы от 12 марта 2014 г. № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 19; Закон Республики Дагестан от 13 марта 2015 г. № 19 «Об общественном экологическом контроле» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2015. № 5. Ст. 178; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 марта 2014 г. № 6-РЗ «Об общественном экологическом контроле» // Официальная Кабардино-Балкария. 2014. № 11; Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 г. № 158-ОЗ «Об общественном экологическом контроле в Чукотском автономном округе» // Ведомости. 2007. № 51 (327).

осуществляющих¹, а также обязательность рассмотрения результатов общественного контроля. В свою очередь, Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 г. № 158-ОЗ «Об общественном экологическом контроле в Чукотском автономном округе» существенно дополнил нормативное регулирование вопроса, введя институт общественных экологических инспекторов, определив права и обязанности инспекторов, статус и сроки подготавливаемых ими по результатам общественного контроля документов. Аналогичным образом был решен вопрос в Хабаровском крае, где подобный институт функционирует с 2013 г.² Возможно, благодаря положительному региональному опыту по осуществлению общественного экологического контроля общественными экологическими инспекторами³ аналогичная категория лиц (общественные инспекторы по охране окружающей среды) была закреплена в июле 2016 г. в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».

Правовое регулирование общественного контроля в субъектах РФ немислимо без принятия нормативных правовых актов региональных органов (должностных лиц) исполнительной власти субъектов РФ. В большинстве своем такие акты принимаются по вопросам деятельности создаваемых при указанных органах (или при их участии) субъектов общественного контроля, а также по вопросам реализации мер поддержки развития сферы общественного контроля со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ⁴. Лишь незначительную часть правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ составляют

¹ В первоначальной редакции Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в него входили общественные и иные некоммерческие объединения, а также граждане.

² С даты принятия Закона Хабаровского края от 27 февраля 2013 г. № 261 «Об общественных экологических инспекторах Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2013. № 2 (часть I) (в настоящее время утратил силу).

³ В Хабаровском крае за 2015 год благодаря деятельности общественных экологических инспекторов к административной ответственности за сброс сточных вод и бытовых отходов, другие нарушения были привлечены 14 физических лиц. Официальный информационный портал Хабаровского края. В Хабаровском крае повысят эффективность работы общественных экологических инспекторов. URL: <http://www.kremlinrus.ru/news/156/52556> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

⁴ См., например: Постановление Правительства Москвы от 12 октября 2010 г. № 938-ПП «О мерах по совершенствованию работы управ районов города Москвы с населением» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 60; постановление Правительства Республики Мордовия от 23 апреля 2013 г. № 124 «Об утверждении Порядка реализации мероприятий, направленных на информирование населения о принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления мерах в сфере жилищно-коммунального хозяйства и по вопросам развития общественного контроля в этой сфере» // Известия Мордовии. 2013. № 63-24-1.

акты о реализации общественного контроля в какой-либо сфере¹. По этому вопросу следует заметить, что сегодня не выработана согласованная позиция о форме актов, регулирующих общественный контроль в отдельных сферах, ввиду чего такое регулирование в одних субъектах РФ осуществляется в форме региональных законов², а в других на уровне региональных подзаконных актов³. Указанное говорит не только о несогласованности нормотворческой деятельности в субъектах РФ, но и о хаотичности принятия правовых актов в сфере общественного контроля за деятельностью региональных органов государственной власти.

Фактически уровень регионального правового акта об общественном контроле за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в какой-либо отдельной сфере зависит от того, какой именно орган проявил интерес к данной теме – законодательный орган или орган исполнительной власти. В то же время к решению вопроса о виде акта регулирования надлежит подходить более системно: определить объем деятельности, осуществляемой в субъекте РФ в этой области, проанализировать возможные полномочия региональных органов государственной власти, решения для реализации таких полномочий, предполагаемые материальные, организационные и иные меры поддержки осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. По этим причинам представляется, что, например, регулирование вопросов общественного контроля за охраной атмосферного воздуха, о котором говорилось ранее, в случаях предоставления субъектам контроля реальных правовых механизмов воздействия на власть более предпочтительно осуществлять в форме регионального закона.

Следует отметить, что одним из наиболее перспективных направлений

¹ См., например, Постановление Правительства Республики Бурятия от 6 декабря 2011 г. № 643 «Об утверждении Порядка осуществления общественного контроля за охраной атмосферного воздуха в Республике Бурятия» // «Официальный вестник» к газете «Бурятия». 2011. № 142.

² См., например, Закон Республики Дагестан от 13 марта 2015 г. № 19 «Об общественном экологическом контроле» // Дагестанская правда. 2015. № 120-121.

³ См., например, Приказ Департамента жилищно-коммунального хозяйства и государственного жилищного надзора Томской области от 28 февраля 2014 г. № 10 «Об общественном жилищном контроле» // СПС КонсультантПлюс.

развития региональных актов подзаконного уровня являются создание и развитие новых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и конкретизация процедур, реализация которых Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» возложена на соответствующие органы государственной власти субъектов РФ. Последнее относится к случаям, когда такие органы являются одними из участников отношений по реализации той или иной формы общественного контроля. В частности, регламентом органа государственной власти субъектов РФ могут быть определены действия, совершаемые при получении итогового документа, например подготовка каких-либо аналитических материалов для доклада руководителю, обсуждение поставленных в итоговом документе вопросов, включение в планы работы мероприятий, направленных на реализацию предложенных в итоговом документе мер. Кроме того, такая форма контроля, как общественная экспертиза, может проводиться по инициативе органов государственной власти субъектов РФ, ввиду чего последние вправе нормативно регулировать вопросы выступления с такой инициативой.

Подводя итог анализа регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, необходимо отметить следующее. Сегодня неуклонно увеличивается количество правовых актов по данному вопросу, правовая база расширяется очень высокими темпами. Многие из актов приняты по вопросам, долгое время не находившим правовой регламентации, часть вопросов до настоящего времени так и не нашла правового разрешения. Различаются уровень юридической техники подготовки правовых актов в сфере общественного контроля, способы регламентации тех или иных отношений. Относительная полнота регулирования вопросов общественного контроля в одном субъекте РФ существенно отличается от решения аналогичных вопросов в других регионах. Не все органы государственной власти проявляют подлинный интерес к регламентации вопросов в сфере общественного контроля, и иногда стимулом для такой правовой регламентации становится принятие какого-либо нормативного акта более высокой юридической силы, требующего принятия

актов во исполнение. Такие различия говорят о сложности вопросов регулирования сферы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, о необходимости детальной проработки проектов правовых актов, прогнозировании последствий принятия каждого из них, об оценке соотношения всех принимаемых актов с уже существующими. Но подобная сложность, по нашему мнению, не должна становиться препятствием совершенствованию регулирования в сфере общественного контроля. Общественный контроль как явление появился в России не так давно, и четкие, «налаженные» механизмы его осуществления в субъектах РФ только формируются. Поэтому пока довольно трудно предвидеть динамику развития российского права в этой сфере, однако можно определить приоритеты его развития на ближайшую перспективу. И такими приоритетами, по нашему мнению, должны стать поиск новых форм общественного контроля и раскрытие процедур реализации уже существующих. Помимо этого должен быть разрешен вопрос актуализации региональной базы в части приведения ее в соответствие с правовыми актами федерального уровня по вопросам общественного контроля.

Глава 3. Правовые формы и правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

§ 1. Понятие и типология правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Роль понятия «правовая форма» в изучении общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ исключительно велика, хотя до настоящего времени оно не получило достаточного теоретического освещения в юридических исследованиях. Среди идей, высказываемых в современной научной литературе, представляется продуктивным предлагаемый Ю.Ю. Ветютневым в своей монографии «Аксиология правовой формы» подход, в соответствии с которым правовая форма является совокупностью внешних свойств текста или действия, придающих ему юридически значимый характер¹. Правовые формы контроля проявляются в совершении конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание данной функции управления, самого контрольного воздействия². В свою очередь, каждая конкретная форма имеет свою специфику, проявляющуюся в контрольных мероприятиях.

При этом формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ могут иметь не только правовой, но и неправовой (организационный) характер. Организационные формы не требуют полного и строго определенного закрепления в правовых актах и не влекут прямых юридических последствий. Примером такой формы может служить доклад, составленный по результатам проведения общественного контроля и направленный в соответствующий государственный орган³. Правовые формы,

¹ Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы. - М.: Юрлитинформ, 2013. С. 70.

² Зубарев С.М. Механизм общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. - М., 2014. № 7. Т. ХСVI.

³ См. Указ. соч. С. 42.

напротив, нуждаются в правовой регламентации и нормативной упорядоченности осуществления.

Кроме того, реализация правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ всегда связана с правомерным поведением осуществляющих его лиц. Любые действия (бездействие) в рамках реализации правовой формы общественного контроля, прежде чем вызвать какие-либо последствия, должны предварительно оцениваться субъектом контроля для понимания их соответствия нормам права. Также должна осознаваться необходимость действовать правомерно, преследуя законные цели и используя правомерные средства. Незаконное поведение субъекта общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ лишает контрольные действия своей полезной для общества и государства характеристики, а форму общественного контроля статуса правовой. В этой ситуации логичным является устранение возможности участия нарушителя правовых норм в осуществлении такого вида контроля в частности и от участия в управлении государством в целом.

В реализации правовой формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ всегда заинтересован субъект общественного контроля. В обычном, нейтральном, правомерном поведении в общественном контроле нет необходимости. У людей отсутствует строгая ориентация на совершенствование государственного управления их собственными действиями и в соответствии с их собственными представлениями. Реализация же правовой формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ связана с активными действиями субъекта общественного контроля, теми, которые прошли мотивационную обработку. Такие действия планируются, прогнозируются и лишь после этого реализуются субъектами общественного контроля. В выборе субъектом конкретной формы общественного контроля, которая будет им реализована, наиболее отчетливо и рельефно выражаются его воля, цели и намерения.

Следует отметить и то, что в реализации правовой формы общественного

контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ важную роль играет правовой статус реализующего ее субъекта. Такая правовая форма, как, например, общественное обсуждение, может быть реализована любым субъектом общественного контроля. Законодательство не устанавливает каких-либо особых требований, которым должны отвечать осуществляющие общественное обсуждение лица. Для реализации данной формы достаточно иметь общую правосубъектность. В свою очередь, инициаторами другой правовой формы – общественной проверки – могут быть только Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и иные прямо предусмотренные законодательством Российской Федерации лица. Другие субъекты общественного контроля не смогут участвовать в реализации указанной правовой формы (за исключением привлекаемых для проведения такой проверки общественных инспекторов).

Анализ юридической литературы дает основание говорить об отсутствии единства мнений ученых и практиков относительно существующих правовых форм общественного контроля. Так А.А. Гончаров в своей работе «Гражданский контроль над органами власти»¹ в качестве правовых форм общественного контроля выделяет, в частности, общее собрание граждан, общественные палаты, публичную гражданскую акцию, медиаконтроль, обращения. По мнению О.С. Забраловой, субъектами общественного контроля могут использоваться такие специфические формы, как: общественные обсуждения (публичные слушания), создание консультативных органов, проведение совместно с органами исполнительной власти конференций и семинаров, проведение общественной экспертизы и разработка проектов нормативных правовых актов, оценка различных программ, мониторинг и реализация принятых органами законодательной власти и исполнительной власти решений, обращение в органы

¹ Гончаров А.А. Указ. соч. С. 75-94.

государственной власти¹.

Представляется, что такое видение авторов в некоторой части характеризует не формы общественного контроля, а его субъектов. Выделяемые в качестве правовых форм общественного контроля общественные палаты, общее собрание граждан являются одними из институтов гражданского общества, способными осуществлять общественный контроль путем указанных данными авторами мониторингов, обращений в органы государственной власти, различного рода акций и прочего. А приводимое указанными исследователями в качестве формы общественного контроля создание консультативных органов и вовсе характеризует лишь субъектную сторону общественного контроля, а не конкретные действия, в которых выражается содержание контроля.

В.В. Гриб при исследовании форм общественного контроля сосредоточил особое внимание именно на внешнем выражении контрольной деятельности в конкретных действиях представителей общества. К числу форм общественного контроля над деятельностью государственной власти им были отнесены: публичные мероприятия, отзыв депутата, референдум, народная правотворческая инициатива, журналистское расследование, общественная экспертиза законопроектов, право на обращение².

Что касается законодательного регулирования вопросов закрепления правовых форм общественного контроля, то здесь Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» презюмируется многообразие форм общественного контроля. Прямо предусмотрены в Федеральном законе общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза с оговоркой о возможности существования общественного контроля и в иных формах, не противоречащих Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с органами и организациями, осуществляющими публичные

¹ Забралова О.С. Указ. соч. С. 24.

² Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3 // СПС КонсультантПлюс.

полномочия, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и прочие формы взаимодействия.

Возможность закрепления форм общественного контроля в иных федеральных законах, обозначенная в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», привела к тому, что некоторые правовые формы реализованы в настоящее время в специальных законах, посвященных регулированию отдельных общественных отношений. В частности, в Федеральном законе «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» предусмотрена такая форма контроля, как деятельность общественных наблюдательных комиссий. Помимо этого, в настоящее время сложилась ситуация, когда формы контроля, обладающие действительно характерной, отличительной спецификой, оказались определены в региональных законах и подзаконных правовых актах. Причиной этому послужило достаточно позднее принятие единого, комплексного Федерального закона. Недостаточность регулирования деятельности по общественному контролю на федеральном уровне заставила регионального законодателя взять на себя решение вопросов регламентации возможных форм контрольной деятельности. Именно поэтому к июлю 2014 г. в ряде субъектов РФ фактически уже сложились свои самостоятельные системы регулирования вопросов общественного контроля со специфическими формами (речь идет, например, о деятельности общественных советников в городе Москве, деятельности региональной группы общественного контроля в Пермском крае). Безусловно, такое разнообразное регулирование может негативно сказаться на реализации базового конституционного принципа единства системы законодательства в России. В связи с этим сегодня актуальным является вопрос анализа правовых актов субъектов РФ, принятых в сфере общественного контроля, на предмет их соответствия требованиям Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в разрезе установления новых правовых форм и реализации форм, которые уже

предусмотрены федеральным законодательством.

Несмотря на описанные выше теоретические точки зрения и позицию законодателя, представляется, что говорить о существовании целостной системы правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в настоящее время преждевременно. Механизмы и способы воздействия субъектов общественного контроля на подконтрольный объект настолько многообразны и сложным образом переплетены друг с другом, а правовые акты в этой сфере зачастую не согласованы между собой, что можно констатировать «необозримостью» существующих в настоящее время форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. В связи с этим в данном исследовании речь идет не только о прямо предусмотренных в законодательстве формах, но и о тех, которые хотя и не обозначены в специальном законе в качестве таковых, но обладают признаками, позволяющими отнести их к формам общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ.

Отдельную группу составляют правовые формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, прямо предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». К ним, в частности, относится общественный мониторинг, который применительно к осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ представляет собой проводимое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. Такой мониторинг проводится публично и открыто с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в том числе сети Интернет.

До принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» практика проведения в субъектах РФ общественного мониторинга общественными палатами, общественными советами и

некоммерческими организациями уже была сформирована¹, а в правовых актах, регулирующих деятельность ряда указанных субъектов общественного контроля, были закреплены их соответствующие полномочия. В то же время проводимые ими мониторинги зачастую носили разовый и несистемный характер либо представляли собой, скорее, социологические опросы, не имели под собой проработанной методологической основы и проводились с использованием совершенно различных подходов и методик. Это не позволяло отслеживать динамику изменений в практике реализации общественного мониторинга как на региональном, так и на федеральном уровне, и ставило вопрос о необходимости развития правового регулирования по данному вопросу.

Правовую институционализацию общественного мониторинга завершило принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Вслед за этим последовали отражение существования данной формы общественного контроля в региональных законах и закрепление полномочий об организации общественного мониторинга в законах об общественных палатах субъектов РФ.

Легальное определение показывает, что в основе общественного мониторинга лежит деятельность по наблюдению. При этом сама категория «наблюдение» является важной составной частью любой контрольной деятельности, одним из ее первоначальных этапов. Без наблюдения осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ попросту невозможно. Так, например, при проведении общественной проверки используется наблюдение за объектом контроля, которое подразумевает под собой необходимость изучения такого объекта и анализа его деятельности. Помимо этого осуществление мониторинга в качестве самостоятельной формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и его проведение в процессе

¹ См., например, Официальный сайт Службы медицинской профилактики Московской области. URL: <http://mpmo.ru/archives/4370> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

реализации иных правовых форм общественного контроля основываются на общей методологии и зависят от опыта и квалификации субъектов контроля.

Представляется, что выделение федеральным законодателем общественного мониторинга в качестве самостоятельной формы общественного контроля преследовало цель привлечения внимания к нему как к самостоятельному средству предотвращения отклонений в деятельности органов государственной власти, поскольку уже сам факт наблюдения может препятствовать нарушениям в их деятельности и способствовать повышению качества последней. Кроме того, нельзя забывать об обязанности органов государственной власти обеспечить рассмотрение итогового документа, составляемого по результатам общественного мониторинга, и направить на него обоснованные ответы.

Использованная законодателями федерального и регионального уровней правовая модель общественного мониторинга является достаточно гибкой, и это оправданно. Общественный мониторинг – деятельность, которая во многом зависит от ряда психологических аспектов: настроений, ожиданий субъектов контроля, состояния наличия или отсутствия социальной напряженности в обществе. При этом возможности для его проведения широчайшие: от сбора мнений в сети Интернет, до проведения опросов. Все эти аспекты было бы крайне затруднительно вписать в жесткую нормативную модель – она бы не смогла отразить все возможное многообразие деятельности по мониторингу и, возможно, описывала бы лишь небольшой срез существующих в этой области отношений.

Организаторами общественного мониторинга в субъекте РФ могут быть 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. Закрепление за ними исключительного права на организацию мониторинга основано на необходимости осуществления организационного и материально-технического обеспечения деятельности по мониторингу, а также обеспечения должного качества такой деятельности.

Членство в общественных палатах, советах и иных указанных организациях предполагает особую квалификацию лица и заинтересованность в повышении качества государственного управления, наличие опыта взаимодействия с органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия, и в целом ведения общественной деятельности. Последнее напрямую влияет на качество проводимого мониторинга, ведь чем выше уровень знаний и богаче опыт контрольной деятельности осуществляющего мониторинг субъекта, тем более профессиональным будет результат.

На организатора общественного мониторинга возложена обязанность обнародования информации о предмете мониторинга, порядке и сроках его проведения, а также об определении его результатов. Положения части 3 статьи 19 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» говорят о необходимости публикации указанных сведений с использованием информационно-телекоммуникационных систем, что позволяет информировать о мониторинге максимальное количество его потенциальных участников.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не устанавливает формат проведения общественного мониторинга. В связи с этим представляется, что он может быть реализован как в очной форме, включая проведение совместных встреч, иных мероприятий организатора и участников мониторинга, так и посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий в заочной форме (например, путем направления материалов и информации в рамках проводимого мониторинга его участниками организатору с использованием специального сайта).

Порядок проведения общественного мониторинга и определения его результатов должен быть установлен организатором общественного мониторинга. Однако наделение его столь широкими полномочиями в условиях отсутствия каких-либо обязательных условий, критериев проведения мониторинга приводит к тому, что на практике отсутствует единообразный подход в установлении порядка проведения общественного мониторинга и определении его результатов.

Решение указанных вопросов основано исключительно на субъективном усмотрении организатора.

Выход из сложившейся ситуации ряд исследователей видит в утверждении методических рекомендаций по проведению общественного мониторинга и определению его результатов. Как отмечают Л.А. Букалерева и А.В. Остроушко, в настоящее время в различных органах публичного управления в помощь субъектам общественного мониторинга разрабатываются методические рекомендации по применению механизмов общественного контроля, которые носят форму ведомственных документов. Одновременно с этим исследователи обращают внимание, что функции по оказанию содействия разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» возложены на указанный Совет¹.

Вместе с тем, хотя сама позиция о необходимости разработки методических рекомендаций заслуживает внимания и, как представляется, должна быть поддержана, необходимость утверждения таких рекомендаций консультативным органом при Президенте Российской Федерации, которым является Совет, вызывает сомнение. Бесспорно, Совет является структурой, призванной обеспечивать донесение консолидированной позиции гражданского общества до органов государственной власти. В то же время для разработки методических рекомендаций по проведению мониторинга помимо знания практики его проведения, необходимо провести детальное изучение вопросов его проведения, анализ и правовую экспертизу проекта рекомендаций, а также оценить последствия реализации предлагаемых в рекомендациях мер. Столь тщательная проработка вопроса требует использования значительных финансовых,

¹ См. Букалерева Л.А., Остроушко А.В. Информационно-правовое обеспечение общественной оценки деятельности государственных органов // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 732 – 737 // СПС КонсультантПлюс

материальных и иных ресурсов, которыми консультативно-совещательный орган может не обладать. Более целесообразной в этой связи представляется разработка методических рекомендаций по проведению мониторинга органами государственной власти, осуществляющими реализацию государственной политики в сфере построения и развития гражданского общества, которые обладают всеми необходимыми организационными и иными ресурсами подготовки нормативных и иных актов.

Из положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует, что процедура проведения общественного мониторинга в рамках общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ включает в себя несколько этапов:

- подготовку субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ к мониторингу, в том числе включающую в себя публикацию информации о предмете общественного мониторинга, сроках, порядке его проведения и определения его результатов;
- непосредственно проведение общественного мониторинга;
- информирование органа государственной власти субъекта РФ о проведении в отношении него общественного мониторинга, так как согласно требованиям законодательства мониторинг проводится публично и открыто;
- определение результатов мониторинга, в том числе составление итогового документа в случае принятия решения субъекта контроля об этом;
- составление отчета по его результатам;
- обнародование итогового документа, в том числе в сети Интернет, в случае его составления по результатам общественного мониторинга.

Таким образом, описанная процедура почти не отличается от той, которой следуют при проведении какого-либо иного вида мониторинга. Очевидно, что любой мониторинг нельзя осуществлять без принятия решения о его проведении, непосредственного наблюдения и определения результатов такой деятельности. Обнародование информации о проведении мониторинга также представляется обычным и достаточно распространенным способом по привлечению внимания к

мониторингу его будущих участников.

Возможность же составления итогового документа, который в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти субъектов РФ, придает существенное отличие данному виду мониторинга. Эффективность любой деятельности напрямую зависит не только от ее качества, но и от нормативного закрепления последствий ее проведения. В отношении общественного мониторинга законодатель попытался создать условия, способствующие повышению его результативности. Однако следует оговориться, что в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определено: предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговом документе, должны быть обязательно учтены органами государственной власти в случаях, прямо установленных федеральным законодательством и региональным законодательством. На сегодняшний день на региональном уровне такая обязанность установлена лишь в некоторых субъектах РФ, в частности в Хабаровском крае, Амурской области¹.

Так как в рамках общественного мониторинга субъекты общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ осуществляют сбор информации об исполнении публичных функций и иных аспектах работы органов государственной власти субъектов РФ, после его окончания может возникнуть необходимость в проведении тщательного анализа полученной информации. В связи с этим, как следует из положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», организатор общественного мониторинга вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных мероприятий.

¹ См. Закон Хабаровского края от 22 сентября 2015 г. № 110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2015. г. № 9 (I); Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» // Амурская правда. 2015. № 1.

Решение, в какой именно форме осуществлять последующий общественный контроль, принимается самим организатором в зависимости от результатов общественного мониторинга. Однако представляется, что при получении в ходе мониторинга материалов и фактов об общественно-значимой деятельности органов государственной власти РФ или их деятельности в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и интересов некоммерческих организаций, наиболее предпочтительными формами последующего контроля будут являться общественная проверка и общественные слушания, а при получении информации о разрабатываемых проектах правовых актов, иных видах публичных решений, имеющих в них проблемах, – общественное обсуждение и общественная экспертиза. Очевидно при этом, что грамотное сочетание правового мониторинга и выбранной по его итогам последующей формы общественного контроля либо нескольких форм, а также набирающая силу тенденция привлечения внимания средств массовой информации и интернет-сообщества к различным проблемам и вопросам в деятельности публичной власти способна оказать значительный эффект в достижении поставленных субъектами общественного контроля целей.

Безусловно, общественный мониторинг – лишь одна из форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, и использование ее одной вряд ли сможет разрешить все проблемы во взаимоотношениях государства и общества на региональном уровне. Кроме того, эффективность общественного мониторинга во многом зависит от качества нормативной проработки организаторами вопросов его проведения, а также от эффективности использования предоставленных субъектам мониторинга правовых инструментов. При этом общественный мониторинг способен выступать в качестве как самостоятельной, так и некой промежуточной формы общественного контроля, не требующей для своего осуществления каких-либо специальных полномочий, позволяющей осуществлять сбор большого массива информации, необходимого для последующего общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. Помимо этого общественный мониторинг позволяет не эпизодически, а постоянно привлекать

внимание к тем или иным проблемам в организации и функционировании органов государственной власти субъектов РФ. В свою очередь, использование сети Интернет придает этой форме контроля широкомасштабный характер, позволяет вовлечь в процесс мониторинга всех заинтересованных лиц, а значит, получить более объективную и профессиональную оценку подлежащих мониторингу отношений.

Еще одной, достаточно традиционной и классической формой общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является общественная проверка. Согласно статье 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» она представляет собой совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти субъектов РФ, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Указанное легальное определение общественной проверки отражает сущность данной формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, а именно ее направленность на установление фактических данных, свидетельствующих о соблюдении или несоблюдении правовых норм в деятельности указанных органов, а также о целесообразности либо, наоборот, необоснованности и непродуманности принятых при этом решений.

Следует обратить внимание, что законодательная дефиниция несколько сузила предмет общественной проверки, отнеся к нему не любую деятельность органов государственной власти субъектов РФ, а только ту, которая имеет общественно значимый характер либо касается прав и интересов человека и организаций. С одной стороны, это представляется оправданным, поскольку деятельность органов государственной власти субъектов РФ очень разнообразна, а законодательные цели общественного контроля привязывают его осуществление к реализации и защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных

интересов негосударственных некоммерческих организаций. С другой стороны, следует признать, что прямо не затрагивающая интересы общества деятельность органов может опосредованно влиять на обеспечение принятия общественно значимых решений или осуществление общественно значимых действий. Например, недостаточное регламентирование административных процедур принятия каких-либо решений, связанных с реализацией прав граждан, непоследовательность в таком регламентировании в конечном счете влекут за собой совершение ошибок в конкретных правовых решениях, касающихся граждан и, в целом, низкое качество таких решений.

Из положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует, что общественная проверка основывается на сборе данных о деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Источниками таких данных может служить как официальная информация, к которой следует отнести правовые акты, программы социально-экономического развития субъектов РФ, публикации в официальных средствах массовой информации, статистические данные, различные доклады о деятельности органов государственной власти субъектов РФ, судебная практика, так и неофициальная информация: публикации в негосударственных средствах массовой информации, независимые исследования, данные опросов, книги, материалы неофициальных интернет-ресурсов, а также информация, полученная от граждан и иных лиц.

Полученные данные обобщаются и анализируются субъектами общественного контроля, участвующими в проверке. Затем осуществляется непосредственная проверка фактов и обстоятельств, которые были установлены при сборе и анализе информации и представляют интерес для субъекта контроля. Изучаются правоприменительная практика органов государственной власти субъектов РФ, цели и задачи их деятельности, общие политические векторы соотносятся с реальными действиями таких органов. Выявленные при сборе и анализе информации проблемы либо находят свое подтверждение, либо факт их существования опровергается.

Важно отметить, что общественная проверка является не простым

аккумуляцией, обобщением информации, а процессом, позволяющим при необходимости организовать изучение деятельности в течение времени, а также проследить динамику общественного мнения о такой деятельности; оценить последствия принятых решений органа государственной власти субъекта РФ. Масштабы проведения общественной проверки не ограничены Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ее осуществление возможно как в рамках конкретного органа государственной власти субъекта РФ, так и в отношении процессов взаимодействия нескольких органов друг с другом и с иными лицами; в пределах какой-либо сферы либо области и в отношении совокупности сфер и т. д.

Полагаем, что общественная проверка деятельности органов государственной власти субъектов РФ должна проводиться на основе определенных показателей их работы и критериев оценки такой деятельности. Представляется, что при проведении проверки следует установить задачи деятельности органа государственной власти субъекта РФ, проанализировать его компетенцию, определить последствия принятия правовых актов и решений указанного органа на общественные отношения, в том числе изменения в общественном поведении вследствие принятия таких актов и решений, сопоставить меры, предусмотренные в планах (программах) работы органа государственной власти субъекта РФ, с реально осуществленными, при необходимости оценить предусмотренные на реализацию полномочий органа объемы финансового обеспечения и понесенные расходы и пр.

В отношении общественной проверки законодатель ввел две особые категории лиц – инициатора проведения проверки и ее организатора. К инициаторам, в первую очередь, относятся 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, – то есть

лица, замещающие должности, которые учреждены специально в целях обеспечения защиты, соблюдения и уважения прав и свобод граждан со стороны публичной власти, прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности. Помимо этого согласно статье 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» инициатором общественной проверки могут выступать иные субъекты общественного контроля, созданные в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики и осуществляющие деятельность на основе добровольного участия. Это Общественная палата Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля. Федеральный законодатель предоставил субъектам РФ возможность самостоятельно решать вопрос о расширении перечня инициаторов проверки, чем воспользовались, в частности, Ленинградская область, Республика Крым, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва¹.

Перечня лиц, которые могут быть организаторами общественной проверки, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не содержит. В связи с этим закономерным является вопрос, могут ли быть инициаторы проверки одновременно и организаторами ее проведения? В законах ряда субъектов РФ данный вопрос был своевременно решен. Так, в Ленинградской области организаторами проверки являются Общественная палата области, Общественный совет при Законодательном собрании Ленинградской области, общественные советы при органах исполнительной власти области и

¹ См. Областной закон Ленинградской области от 13 ноября 2015 г. № 114-оз «Об общественном контроле в Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 17 ноября 2015 г.; Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. № 145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» // Крымские известия. 2015. № 189 (5855); Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2014. № 30; Закон Республики Тыва от 5 июля 2015 г. № 100-ЗРТ «Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва» // Тувинская правда. № 76. 16 июля 2015 г.

общественные палаты (советы) муниципальных образований. В Московской области, Алтайском крае, Краснодарском крае и Республике Крым организатором, напротив, может быть любой субъект общественного контроля¹. С этой целью в законах указанных субъектов РФ была введена процедура обращения инициатора общественной проверки к ее организатору и принятия последним решения о проведении такой проверки.

В тех субъектах РФ, законодательство которых не определяет организаторов общественной проверки, обеспечивать ее проведение, как представляется, должны либо сами инициаторы, либо специально привлеченные ими в качестве организаторов иные субъекты общественного контроля. Отнесение лиц, не являющихся субъектами общественного контроля (например, юридических лиц, оказывающих услуги по аудиту и пр.), к организаторам проверки является спорным и противоречит самой природе общественного контроля, который осуществляется от имени и в интересах общества.

Очевидно, что не каждый субъект общественного контроля, который изначально не выступал инициатором общественной проверки, проявит желание реализовать по существу волеизъявление иного лица. В связи с этим заслуживает одобрения законодательная практика тех субъектов РФ, где предусмотрено определение критериев принятия потенциальными организаторами решения о проведении ими общественной проверки на основании обращения инициатора. Примером является закрепленное в Законе Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» положение, согласно которому организатор принимает решение о ее проведении в связи с выявлением фактов, являющихся поводом для организации и проведения общественной проверки и публикациями в зарегистрированных средствах массовой информации о фактах бездействия государственных органов Республики Саха (Якутия) в

¹ См. Закон Алтайского края от 29 июня 2015 г. № 52-ЗС «Об общественном контроле в Алтайском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2 июля 2015 г.; Закон Краснодарского края от 25 декабря 2015 г. № 3305-КЗ «Об общественном контроле в Краснодарском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 30 декабря 2015 г.; Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. № 145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» // Крымские известия. 2015. № 189 (5855).

отношении проверки обращений граждан и их объединений по поводу ущемления общественных интересов¹.

Как и в случае с общественным мониторингом организатор самостоятельно определяет порядок организации и проведения общественной проверки. Проявление этой самостоятельности ограничено лишь сроком проведения проверки, который не должен превышать 30 дней. Такая гибкая модель правового регулирования расширяет возможности проведения общественной проверки. Она позволяет использовать любые формы ее проведения (как очные, так и электронные), «подстраиваться» под выявленные проблемы и своевременно изменять используемые при проверке подходы и механизмы, объемы и «глубину» исследования деятельности органа государственной власти субъекта РФ, использовать интернет - технологии.

Для организации общественной проверки не требуется получать какое-либо специальное разрешение или согласие проверяемого органа государственной власти субъекта РФ. Организатор должен лишь поставить в известность руководителя указанного органа о факте проведения общественной проверки, порядке и сроках ее проведения. То есть проведение общественной проверки носит уведомительный характер, проверяемое лицо не может запретить ее проведение. Более того, в случае получения от организатора общественной проверки запроса о предоставлении необходимых для такой проверки материалов он обязан их предоставить. А согласно правовым актам ряда субъектов РФ проверяемый орган государственной власти субъекта РФ должен оказывать содействие проведению общественной проверки вплоть до обеспечения физического доступа в такой орган².

Стоит отметить, что законодательство некоторых субъектов РФ

¹ См. Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2014. № 30.

² См., например: Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» // Амурская правда. 2015. № 1; Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. №145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» // Крымские известия. № 189(5855). 8 октября 2015 г., Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-3 «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. № 30. 24 мая 2014 г.

детализировало процедуру проведения общественной проверки, в первую очередь определив сроки совершения отдельных действий в рамках проверки: размещения информации и проведении проверки в сети Интернет (не позднее чем за пять дней до начала проверки в Амурской области¹), принятия организатором решения о проведении проверки (в течение семи дней с момента обращения инициаторов в Республике Крым²), доведения до сведения руководителя проверяемого органа информации о проверке, ее сроках, порядке проведения и определения результатов (не позднее чем за три рабочих дня до начала общественной проверки в Чувашской Республике³), направления итогового документа руководителю органа государственной власти субъекта РФ (в течение десяти календарных дней после окончания проведения общественной проверки, если иное не установлено федеральным законом, в Архангельской области⁴) и другие.

В некоторых законах субъектов РФ проводится линия на устранение избыточных действий при проведении общественной проверки. В частности, в Архангельской области при уведомлении проверяемого лица о проведении общественной проверки (посредством направления ему письменного решения о проведении проверки) организатор заранее должен предоставить персональный состав всех лиц, которые будут осуществлять проверку. Кроме того в Законе Архангельской области от 26 октября 2015 г. № 338-20-ОЗ детализируются нормы тех процедур, которые потенциально могут угрожать осуществлению текущей деятельности органа государственной власти Архангельской области – определяются случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти указанного субъекта РФ (вводится процедура направления уведомления о посещении, само посещение привязано к рабочему времени и требованиям пропускного режима, действующими в органе). Введение

¹ См. Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» // Амурская правда. 2015. № 1.

² См. Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. № 145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» // Крымские известия. 2015. № 189 (5855).

³ См. Закон Чувашской Республики от 29 декабря 2015 г. № 86 «Об общественном контроле в Чувашской Республике» // Республика. 2016. № 1.

⁴ См. Закон Архангельской области от 26 октября 2015 г. № 338-20-ОЗ «Об общественном контроле в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. 2015. № 20.

подобных норм в региональное законодательство представляется не только допустимым, но и обоснованным, поскольку позволяет предотвратить ограничения и нарушения прав, законных интересов проверяемых органов государственной власти субъектов РФ. Однако, к сожалению, существуют и примеры излишнего, по нашему мнению, вмешательства в деятельность по проведению общественной проверки. В частности, согласно Закону Еврейской автономной области от 25 ноября 2015 г. № 822-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Еврейской автономной области» субъект общественного контроля, к которому обратился инициатор общественной проверки (потенциальный организатор проверки), обязан проинформировать об этом Координационный Совет по общественному контролю, специально созданный в целях обеспечения эффективного взаимодействия субъектов общественного контроля между собой, а также с органами и организациями¹. Координационный Совет вправе как согласовать проведение общественной проверки, так и не согласовать его. Представляется, что подобная регламентация процедур и действий субъектов общественного контроля, которые должны обладать определенной независимостью и самостоятельностью, существенно ограничивают возможности контроля и фактически сводят на нет саму идею проведения проверки. Согласно положениям Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественная проверка основывается на сборе фактов, их проверке и не привязана к каким-либо планам и согласовательным процедурам. В подобной ситуации усматриваются нарушения региональным законодателем основных положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Для проведения общественной проверки организатором на общественных началах привлекаются общественные инспекторы. При этом федеральным

¹ См. Закон Еврейской автономной области от 25 ноября 2015 г. № 822-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Еврейской автономной области» // Биробиджанская звезда. 2015. № 86.

законодателем не определены какие-либо требования к минимальному количеству общественных инспекторов, которых организатор может привлечь к работе по проверке. Более того нормы Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не устанавливают вообще обязанность привлечения таких лиц, из чего следует вывод о том, что решение об их вовлечении в деятельность по проверке принимается организатором самостоятельно. Мотивом приглашения инспекторов к участию может послужить подготовка им собственного итогового документа в рамках проверки, который инспектор должен представить организатору.

Требования к процедуре привлечения инспекторов к проведению проверки федеральным законодателем определены не были. Однако неполнота регулирования указанного вопроса была восполнена на уровне субъектов РФ, где появились оригинальные правовые конструкции по привлечению граждан к деятельности в качестве инспекторов. В частности, согласно Закону Ярославской области от 21 мая 2015 г. № 35-з «Об общественном контроле в Ярославской области», Закону Чукотского автономного округа от 24 июня 2009 г. № 76-ОЗ «Об Общественной палате Чукотского автономного округа» организатор проверки отбирает кандидатуры претендентов в формируемый им список инспекторов, а претенденты представляются негосударственными некоммерческими организациями, региональными общественными палатами либо выдвигаются самостоятельно¹.

Результатом общественной проверки является итоговый документ (акт), который должен содержать основные сведения о проведении проверки, такие как основания проведения, перечень изученных в ходе проверки материалов, подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав, свобод (либо запись об отсутствии таковых), а также выводы, предложения и рекомендации. Итоговый документ (акт) направляется руководителю проверяемого органа государственной

¹ См. Закон Ярославской области от 21 мая 2015 г. № 35-з «Об общественном контроле в Ярославской области» // Документ-Регион. 2015. № 41; Закон Чукотского автономного округа от 24 июня 2009 г. № 76-ОЗ «Об Общественной палате Чукотского автономного округа» // Ведомости. 2009. № 26 (404).

власти субъекта РФ и иным заинтересованным лицам, а также размещается в сети Интернет.

Проведенный анализ процедур организации и проведения общественной проверки убеждает нас в существовании у общества широких возможностей по эффективному воздействию на органы государственной власти субъектов РФ посредством данной формы общественного контроля. Общественная проверка позволяет предвидеть, оценить и определенным образом повлиять на их деятельность. При этом в ходе проверки могут быть выявлены нарушения компетенции органа государственной власти субъекта РФ, злоупотребление должностными полномочиями, принятые ошибочные решения либо, наоборот, отсутствие действий по реализации полномочий органа и пр. В то же время правовое регулирование организации и проведения общественной проверки нуждается в серьезном анализе ввиду существенных различий в регламентации ее проведения в субъектах РФ, которое, в свою очередь, приводит к отсутствию у субъектов общественного контроля равных возможностей по проведению общественной проверки.

Единственной правовой формой общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, основанной на использовании субъектами контроля специальных знаний и (или) опыта специалистов, является общественная экспертиза. Согласно определению общественной экспертизы, изложенному в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», указанные знания, опыт используются при анализе и оценке актов, решений либо их проектов, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти субъектов РФ, проверке соответствия таких актов, решений, их проектов, документов и других материалов требованиям законодательства, а также при проверке соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Иные формы общественного контроля не ставят осуществляющих его лиц в зависимость от наличия какого-либо статуса и не предъявляют требования о

наличии у них специальных навыков и (или) образования. Вопросы о соответствии деятельности органов государственной власти субъектов РФ общественным интересам решаются субъектами общественного контроля на основе их собственного понимания и собственной оценки такой деятельности, основанных на личном опыте и убеждениях, а итоги проведения контроля не обязательно должны быть аргументированы с точки зрения права, специальных знаний и опыта.

В свою очередь, при проведении общественной экспертизы реализуется принцип особого профессионализма и компетентности лиц, ее осуществляющих. Причины этого кроются в особом объекте экспертизы, который составляют конкретные акты, решения, документы, проекты, действия (бездействие) и необходимости их экспертизы с точки зрения права, соблюдения требований законодательства. Как было справедливо отмечено В.Ю. Синюгиным, разрешить вопрос о соответствии деятельности уполномоченных органов государственной власти, например, в сфере тарифного регулирования, общественным интересам невозможно, не обладая специальными знаниями о технологических особенностях отпуска и транспортировки, технологических потерях различных видов энергии и правоприменительными навыками по использованию методики расчета тарифа, его обоснования и т.п.¹ Профессиональный анализ, корректную интерпретацию текста акта или его проекта, мотивированные прогнозы изменений в общественных отношениях в случае принятия акта, совершения действия могут дать только лица, обладающие специальными знаниями и опытом.

Кандидатуры в общественные эксперты представляются организатору научными и образовательными организациями, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями. Кроме того, отбор экспертов может быть проведен на основе информации о них, размещенной в сети Интернет². Интересен и тот факт, что законодательство не предъявляет никаких требований к

¹ Синюгин В.Ю. К вопросу о формировании правовой основы общественного контроля в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 26 – 28 // СПС КонсультантПлюс.

² Согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», предположительно в профессиональных сообществах.

подтверждению наличия у экспертов специальных знаний, необходимых для проведения экспертизы. В связи с этим логично предположить, что проверка их компетентности производится исключительно на условиях добровольности.

Федеральным законодателем при регулировании вопросов общественной экспертизы помимо экспертов были обозначены еще три особые категории лиц – субъекты, по инициативе которых может быть проведена экспертиза, инициатор проведения экспертизы и ее организатор. Круг возможных инициаторов проведения экспертизы включает в себя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, а также общественные палаты и советы и иные субъекты общественного контроля (в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях).

Однако, если закрепление перечня возможных инициаторов общественной экспертизы, очевидно, обусловлено стремлением федерального законодателя к организационной упорядоченности процесса проведения экспертизы, то определение в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» органов и организаций, которые могут выступить с инициативой проведения экспертизы, нуждается в дополнительных пояснениях. Законодатель определил, что с инициативой проведения экспертизы могут выступить органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, а также иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Граждане, их объединения, некоммерческие организации к числу лиц, которые могут инициировать экспертизу, отнесены не были. Однако последние не лишены возможности обращаться к указанным выше органам и организациям по вопросу организации и проведения такой экспертизы, а значит, фактически могут заявлять о необходимости проведения экспертизы. Одновременно неясно, что представляет собой выдвижение инициативы

проведения экспертизы: обращение к возможным инициаторам о ее проведении или совершение каких-либо иных действий? Учитывая тот факт, что граждане, их объединения, некоммерческие организации обладают возможностью обращения к инициаторам экспертизы, но при этом не могут выступить с инициативой, логично предположить, что инициирование – не простое обращение к инициатору, а совершение некой совокупности действий. Но каких именно, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не раскрыл. Подобная «недосказанность» представляется недопустимой и влечет возможность неоднозначного толкования положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и трудности в их реализации на практике. Любая правовая норма существует не «сама по себе», как конечная данность, а должна быть проанализирована с точки зрения ее дальнейшей реализации.

Возможно, в целях разрешения описанной проблемы в Алтайском крае в соответствии с Законом от 29 мая 2015 г. № 52-ЗС «Об общественном контроле в Алтайском крае» лица, которые вправе инициировать экспертизу, отнесены к ее возможным инициаторам. Вместе с тем, поддержать решение регионального законодателя нельзя даже в условиях отсутствия полноценного регулирования вопроса в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Самостоятельное принятие субъектом РФ решения об отождествлении двух категорий лиц (лиц, выступающих с инициативой проведения общественной экспертизы, и ее инициаторов) является преждевременным и может быть расценено как нарушение компетенции органов государственной власти субъектов РФ. Кроме того, отнесение органов государственной власти и органов местного самоуправления к инициаторам экспертизы означает, что региональный законодатель допускает возможность реализации этой формы контроля субъектами, наделенными властными полномочиями. Однако последнее, как представляется, может повлиять на независимость и беспристрастность оценки деятельности государства.

В отношении возможных организаторов экспертизы следует отметить, что,

как и в случае с общественной проверкой, федеральный законодатель не определил перечня лиц, которые могут ими стать. Подобная ситуация подтолкнула ряд субъектов РФ к решению данного вопроса в региональном законодательстве. При этом анализ региональных законов об общественном контроле показывает, что практически во всех субъектах РФ, законы которых определяют возможных организаторов общественной экспертизы, к ним отнесены субъекты общественного контроля¹. В Самарской области среди возможных организаторов отдельно были обозначены лица, которые вправе выступить в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» инициаторами общественной экспертизы². Законом Волгоградской области от 30 декабря 2015 г. № 240-ОД «Об осуществлении общественного контроля в Волгоградской области» к организаторам общественной экспертизы были отнесены не только сами субъекты контроля, но и создаваемые ими общественные инспекции и группы общественного контроля³.

Согласно Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» проведение общественной экспертизы осуществляется в срок, не превышающий 120 дней, в порядке, который устанавливается ее организатором в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов. Указанная норма свидетельствует о необходимости тщательной проработки организатором процедурных аспектов проведения общественной экспертизы и требует от него знания особенностей регионального регулирования организации проведения экспертизы. Анализ

¹ См. Закон Московской области от 22 июля 2015 г. № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2015. № 141; Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. № 145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» // Крымские известия. 2015. № 189 (5855); Закон Краснодарского края от 25 декабря 2015 г. № 3305-КЗ / Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 30 декабря 2015 г.; Закон Псковской области от 15 декабря 2015 г. № 1605-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Псковской области» // Псковская правда. 2015. № 92; Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» // Амурская правда. 2015. № 1.

² См. Закон Самарской области от 11 апреля 2016 г. № 49-ГД «Об общественном контроле в Самарской области» // Волжская коммуна. 2016 № 88 (29634).

³ См. Закон Волгоградской области от 30 декабря 2015 г. № 240-ОД «Об осуществлении общественного контроля в Волгоградской области» / Волгоградская правда. 2016. № 1.

принятых по данному вопросу правовых актов показывает, что проведение экспертизы в рамках общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ включает в себя такие этапы, как:

- принятие организатором решения о проведении экспертизы;
- объявление о проведении экспертизы и доведение до ее потенциальных участников содержания документов и материалов, подлежащих общественной экспертизе (и сопроводительных материалов при наличии);
- опубликование информации об организаторе экспертизы (о его наименовании, месте нахождения, адресе, номере контактного телефона и др.), сроке проведения общественной экспертизы, форме и порядке приема мнений, заключений, позиций и иных материалов в рамках экспертизы;
- при необходимости привлечение к проведению экспертизы специалистов соответствующей области знаний и (или) формирование экспертной комиссии из числа таких специалистов;
- непосредственное проведение общественной экспертизы, включающее в себя исследование, анализ и оценку материалов, подлежащих экспертизе;
- сбор и обобщение мнений, заключений, позиций и иных материалов, подготовленных в рамках общественной экспертизы, и составление итогового документа (заключения);
- направление итогового документа (заключения) в органы государственной власти субъектов РФ и размещение его в сети Интернет.

Законами ряда субъектов РФ, в частности Московской области, Кабардино-Балкарской Республики, также предусматривается процедура доведения до проверяемого органа государственной власти субъекта РФ в определенный срок сведений о проведении общественной экспертизы¹. Кроме того, в связи с тем что при проведении экспертизы ее участникам могут потребоваться дополнительные документы и иные материалы, некоторыми региональными законодателями (в

¹ См. Закон Московской области от 22 июля 2015 г. № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2015. № 141; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19 апреля 2016 г. № 20-РЗ «Об общественном контроле в Кабардино-Балкарской Республике» // Официальная Кабардино-Балкария. 2016. № 14.

Волгоградской, Костромской, Иркутской областях и иных субъектах Российской Федерации) устанавливается возможность направления организатором общественной экспертизы соответствующих запросов в органы государственной власти о предоставлении необходимых для проведения экспертизы дополнительных сведений и материалов¹. Полагаем, что реализация обеих указанных процедур является необходимой для эффективного проведения общественной экспертизы. Осведомленность органа государственной власти субъекта РФ о проведении в отношении него экспертизы повысит эффективность его взаимодействия с субъектами экспертизы, а также подчеркнет открытый характер деятельности по проведению экспертизы. А своевременное предоставление необходимых для экспертизы дополнительных материалов – повысит качество ее проведения.

Результатом общественной экспертизы, как уже было сказано ранее, является составление итогового документа (заключения). Предъявляемое к общественным экспертам требование о наличии у них специальных знаний обуславливает обязательное включение в итоговый документ объективных, достоверных и обоснованных выводов, дачу оценки последствий принятия акта или совершения иных действий, а также подготовку предложений по совершенствованию документов, в отношении которых проводилась экспертиза.

Следует отметить, что сегодня в целом существуют все необходимые предпосылки для эффективной реализации общественной экспертизы в субъектах РФ. В отличие от ряда других форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в основе экспертизы лежит деятельность профессиональных экспертов, в связи с чем подготовленные по ее результатам предложения и рекомендации должны отличаться особой проработанностью и грамотностью. Помимо этого нельзя не отметить большой

¹ См. Закон Волгоградской области от 30 декабря 2015 г. № 240-ОД «Об осуществлении общественного контроля в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2016. № 1; Закон Костромской области от 4 марта 2016 г. № 70-6-ЗКО «Об общественном контроле в Костромской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 9 марта 2016 г.; Закон Иркутской области от 7 июля 2015 г. № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2015. № 27.

потенциал развития данной формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, который в первую очередь может быть реализован за счет совершенствования правового регулирования процедурных вопросов проведения общественной экспертизы.

Еще одной формой общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, предусмотренной Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», является общественное обсуждение. Появление этой формы не связано со вступлением в силу Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и имеет гораздо более глубокие корни правового регулирования, а также свою самостоятельную и длительную историю. Не останавливаясь на вопросах реализации данной формы общественного контроля в различные исторические периоды, отметим, что обсуждение представителями общества своих позиций, идей, взглядов по важнейшим вопросам государственного устройства получило должное правовое обеспечение еще до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в отдельных нормативных правовых актах Российской Федерации, законодательстве субъектов РФ. Интерес к указанной форме контроля всегда был достаточно велик, а в последние годы общественное обсуждение приобрело особую актуальность в связи с использованием широких возможностей сети Интернет.

Правовая дефиниция общественного обсуждения, представленная в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», обобщила те сущностные и качественные характеристики этого явления, которые уже были проявлены на практике и зафиксированы ранее в правовых актах. Согласно статье 24 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным обсуждением (применительно к общественному контролю за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ) понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых

вопросов, а также проектов решений органов государственной власти субъектов РФ с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

В указанном определении обозначен публичный характер общественного обсуждения, предполагающий возможность открытого выражения мнения участвующих в нем лиц, обмена такими мнениями, а также возможность дачи ими предложений по вопросам, вынесенным на общественное обсуждение. К участию в нем привлекаются представители различных профессиональных и социальных групп, в том числе лица, чьи интересы могут быть затронуты обсуждаемым решением. В ходе обсуждения общественно значимый вопрос, решение органа государственной власти субъекта РФ рассматриваются сквозь призму различных взглядов и позиций, проводится их коллективный анализ, который позволяет выявить большее количество возможных проблем и учесть большее количество социальных интересов. Фокус исследования вопроса расширяется, поскольку незамеченное одним участником обсуждения может быть обнаружено другим, а также ввиду того, что рассмотрение различных позиций и возможных споров участников в ходе обсуждения позволяют выявить неочевидные недостатки.

Общественное обсуждение может быть проведено как очно, путем проведения собрания субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, желающих принять участие в обсуждении, и представителей органов государственной власти субъектов РФ (в случае проведения обсуждения проектов решений указанных лиц) в определенном месте, так и с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. Успешным примером последнего является проведение обсуждений проектов правовых актов Республики Башкортостан с использованием портала «Открытая республика»¹.

Представляется, что проведение общественного обсуждения с

¹ Открытая Республика. URL: <https://www.openrepublic.ru> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

использованием сети Интернет организационно является более простым способом реализации данной формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и позволяет привлечь к участию в обсуждении максимальное количество субъектов контроля. В свою очередь, число лиц, которые могут принять участие в обсуждении в очной форме, зависит от размеров помещения, в котором такое обсуждение проводится (и ограничено ими), а также от решения иных вопросов организационного характера.

В связи с тем что предмет общественного обсуждения охватывает в том числе, проекты решений органов государственной власти субъектов РФ, логичным видится установление законодателем обязанности участия в обсуждении представителей органов государственной власти субъектов РФ, решения которых планируется обсуждать. Указанное обеспечивает возможность диалога региональных органов государственной власти и субъектов общественного контроля, а также получение последними информации, необходимой для анализа решений органов и формирования позиции по ним.

В отличие от ряда других форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ при описании общественного обсуждения Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не определил лиц, которые вправе выступать в роли организаторов его проведения¹. Решению этого вопроса посвящены сегодня нормы отдельных законов субъектов РФ. В Московской области, городе федерального значения Севастополе, Республике Крым и иных субъектах РФ² к

При этом принятый до вступления в силу Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», определил, что по решению Президента Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, которые затрагивают основные направления государственной политики в области социально-экономического развития государства, могут быть вынесены на общественное обсуждение. Также он закрепил организационные обязанности соответствующих государственных органов при проведении обсуждения (информирование, предоставление возможности ознакомления с материалами, подготовка доклада о результатах обсуждения). Указанное свидетельствует об отнесении данных органов к организаторам общественного обсуждения, а Президента – к инициатору обсуждения, хотя категория инициатора в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» прямо обозначена не была.

² См. Закон Московской области от 22 июля 2015 г. № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2015. № 141; Закон города Севастополя от 20 октября 2015 г. № 192-ЗС «Об осуществлении общественного контроля в городе Севастополе» //

возможным организаторам были отнесены все субъекты общественного контроля. Исключение составили Краснодарский край и Хабаровский край. Согласно Закону Краснодарского края от 25 декабря 2015 г. № 3305-КЗ «Об общественном контроле в Краснодарском крае»¹ организаторами общественного обсуждения могут выступить Общественная палата, общественные палаты (советы) муниципальных образований края и общественные (экспертно-консультативные) советы при законодательном и исполнительных органах государственной власти Краснодарского края, при органах местного самоуправления. В Хабаровском крае организатором обсуждения в соответствии с региональным законом от 22 сентября 2015 г. № 110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» может помимо субъектов контроля выступить также инициатор обсуждения².

Организатор общественного обсуждения самостоятельно определяет порядок его проведения. Федеральный законодатель установил обязанность заблаговременного обнародования организатором информации о вопросе, выносимом на общественное обсуждение, о сроках, порядке проведения обсуждения и определения его результатов. Внимание регионального законодателя в большей степени сосредоточилось на вопросах оптимизации процессов проведения общественного обсуждения: установлении сроков совершения действий, закреплении способов обсуждения, предоставления необходимых материалов его участникам и пр. Подобный подход следует поддержать, ведь эффективность общественного обсуждения с учетом необходимости создания условия для высказывания и сбора мнений его участников во многом зависит от грамотности решения организационных вопросов проводящим обсуждение лицом.

По результатам общественного обсуждения его организатор обобщает

Севастопольские известия. 2015. № 89(1833); Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. №145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» // Крымские известия. № 189(5855). 8 октября 2015 г.

¹ См. Закон Краснодарского края от 25 декабря 2015 № 3305-КЗ «Об общественном контроле в Краснодарском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 30 декабря 2015 г.

² См. Закон Хабаровского края от 22 сентября 2015 г. № 110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2015. № 9 (I).

представленные мнения и позиции, проводит их анализ и оценку и составляет итоговый документ (протокол) для направления на рассмотрение в органы государственной власти, а также обнародует.

Следует отметить, что общественное обсуждение является не только одной из правовых форм контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, но и инструментом выстраивания прямого диалога между представителями государственной власти в субъекте РФ и общества. Кроме того, как было отмечено В.Е. Чиркиным, всенародное обсуждение проекта «внедряет в сознание населения сопричастность в подготовке основного закона»¹. Хотя участники обсуждения не принимают общеобязательного властного решения, они имеют возможность выразить свое мнение, которое, возможно, будет принято во внимание при подготовке итогового документа. Живое участие в процессе общественного обсуждения, возможность выдвижения своих идей позволяют каждому отдельному субъекту общественного контроля, участвующему в обсуждении, осознать значимость собственного мнения по вынесенному на обсуждение вопросу. Именно поэтому практика проведения общественного обсуждения столь востребована в России.

Во многом схожей с общественным обсуждением по истории развития и по подходам в правовом регулировании является такая форма общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, как общественные (публичные) слушания. Главные отличия этих форм согласно Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» составляют необходимость проведения собрания участников общественных слушаний (что означает их проведение в очной форме и с обеспечением личного присутствия участников слушаний), а также указанная в дефиниции слушаний возможность их организации как субъектами общественного контроля, так и органами государственной власти (для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов).

¹ Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 69.

Что касается предмета проведения общественных обсуждений и слушаний, проводимых в рамках общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, то, по нашему мнению, принципиальных различий в них нет, хотя федеральным законодателем и были использованы разные формулировки при решении этого вопроса. Если предметом общественного обсуждения являются общественно значимые вопросы, а также проекты решений органов государственной власти субъектов РФ, то круг вопросов общественных слушаний составляют те вопросы, которые касаются деятельности органов государственной власти субъектов РФ и имеют особую общественную значимость либо затрагивают права, свободы, интересы человека, гражданина, негосударственных некоммерческих организаций. Однако проекты решений, по которым проводятся обсуждения, всегда касаются деятельности органов государственной власти субъектов РФ, которые их принимают, и, соответственно, могут быть проанализированы в рамках общественных слушаний. В свою очередь, использованные федеральным законодателем формулировки «общественно значимые вопросы» и «вопросы, имеющие особую общественную значимость» представляются равнозначными.

В основе общественных (публичных) слушаний всегда лежит обсуждение его участниками вопроса, которое должно быть проведено публично, а значит, открыто и с обеспечением возможности присутствия заинтересованных субъектов. Оно предполагает свободу высказывания участниками позиции по рассматриваемому вопросу вне зависимости от наличия у них специальных знаний либо принадлежности к каким-либо социальным группам, объединениям, возможность совместного анализа и оценки вопроса, предложения вариантов его решения.

Как было отмечено, общественные слушания всегда влекут необходимость непосредственного физического присутствия его участников в месте обсуждения. Следовательно, они не могут быть проведены в электронной форме, путем использования форумов в сети Интернет, обмена электронными сообщениями и пр. Слушания предполагают прямое восприятие участниками устных

выступлений заслушиваемых на них лиц, непосредственное высказывание мнений, предложений и замечаний, коллективный анализ аргументов в поддержку или, наоборот, против обсуждаемого вопроса. Несмотря на установленный федеральным законодателем запрет на ограничение доступа заинтересованных лиц или их представителей в помещение, где проводятся слушания, в реальности непосредственный доступ в помещение прямо зависит от его вместимости.

Организатор самостоятельно определяет порядок проведения общественных слушаний: выбирает и готовит помещение для их проведения, обеспечивает его максимальную вместимость, осуществляет его материально-техническое оснащение, готовит материалы к слушаниям, определяет модератора, регламент выступлений участников слушаний, обеспечивает техническую фиксацию высказываемых мнений путем ведения стенограммы слушаний либо иным образом, определяет порядок подведения итогов и пр. Проявленная организатором грамотность при решении указанных вопросов напрямую влияет на эффективность проведения слушаний.

Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» обозначена обязанность организатора общественных слушаний по заблаговременному обнародованию информации о вопросе слушаний, дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов. Однако конкретный период времени, в течение которого потенциальные участники слушаний могут ознакомиться с этой информацией, установлен не был, что создает риск злоупотреблений со стороны организаторов. Понятие «заблаговременно» оценочно и может трактоваться организатором в «удобном» ему ключе. В частности, поставив в качестве цели проведения слушаний формальное одобрение заранее определенных решений, организатор может разместить информацию о слушаниях в срок, не дающий возможности должным образом подготовиться к слушаниям либо даже обеспечить физическое присутствие на них заинтересованных лиц.

В этой связи некоторыми исследователями отмечается, что оптимальный срок между датой объявления и датой проведения общественных слушаний

должен составлять не менее одного месяца¹. С указанным утверждением следует согласиться. Участие в общественных слушаниях требует определенной подготовки, зачастую необходимо ознакомиться с большими по объему материалами, обратиться к специальной литературе, что требует серьезных временных затрат. Следует отметить, что эта идея все же была реализована в некоторых субъектах РФ. Так, в городе Севастополе общественные слушания проводятся не ранее, чем через 30 дней со дня обнародования информации².

Как и в случае в общественными обсуждениями, федеральный законодатель не выделил в качестве самостоятельной категории инициаторов слушаний. Аналогичным образом поступили и многие региональные законодатели. Лишь некоторые субъекты РФ (в частности Самарская область) указали на право на инициирование общественных слушаний (в Самарской области – общественные инспекции), не указывая при этом круг других возможных инициаторов³. В этих условиях представляется, что поставить вопрос о необходимости проведения общественных слушаний может как потенциальный организатор слушаний, так и любое иное лицо путем обращения к потенциальному организатору.

После проведения общественных слушаний организатор обеспечивает подведение их итогов, обобщение полученной в ходе слушаний информации, высказанных мнений, и составляет итоговый документ. Несмотря на отсутствие в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» указания на способ подведения итогов, представляется, что следует обеспечить голосование участников слушаний по вопросам, включенным в повестку. Итоговый документ направляется на рассмотрение в органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, а также обнародуется.

Следует отдельно отметить, что общественные слушания не являются новой

¹ Кабанов П.А. Общественные слушания вопросов противодействия коррупции как одна из форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти при осуществлении общественного контроля: понятие, содержание, механизм осуществления // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1101 - 1110 // СПС КонсультантПлюс.

² См. Закон города Севастополя от 20 октября 2015 г. № 192-ЗС «Об осуществлении общественного контроля в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2015. № 89 (1833).

³ См. Закон Самарской области от 11 апреля 2016 г. № 49-ГД «Об общественном контроле в Самарской области» // Волжская коммуна. 2016 № 88 (29634).

формой общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, но их роль сегодня не снижается. А, например, в сфере градостроительства, общественные слушания были и остаются часто используемыми формами общественного контроля. Вместе с тем проведение слушаний требует решения большого количества процедурных вопросов, и сегодня назрела необходимость их отражения в соответствующих правовых актах. Полагаем, что совершенствование регионального регулирования в этой части не только имело бы ориентирующее значение для практики реализации данной формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, но и оказало бы позитивное воздействие на развитие общественного контроля в целом.

§ 2. Развитие форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Рассмотренные в предыдущем параграфе формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ были прямо предусмотрены Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Однако общественный контроль может осуществляться и в формах, предусмотренных иными правовыми актами, в том числе регулирующими вопросы осуществления общественного контроля в отдельных сферах общественных отношений. К таким сферам согласно статье 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отнесены: обеспечение обороны страны и безопасности государства, общественная безопасность и правопорядок, деятельность полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, деятельность, связанная с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи¹. К сожалению, федеральное

¹ В большинстве указанных сфер органы государственной власти субъектов РФ не наделены какими-либо полномочиями (за исключением содержания детей сирот и оказания психиатрической помощи), и, следовательно,

законодательство в этой части отдельно регламентирует только осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также общественного контроля за деятельностью полиции¹.

Одной из наиболее распространенных правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, прямо не упомянутой в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», является обращение гражданина в органы государственной власти. Право на такое обращение закреплено в статье 33 Конституции РФ, а механизм реализации - в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»)². Посредством обращения в органы государственной власти субъектов РФ граждане реализуют, защищают и отстаивают свои права и свободы, высказывают отношение к вопросам эффективности функционирования институтов государственной власти, освещают проблемы и негативные явления в организации деятельности указанных органов. При этом обращение гражданина выполняет еще и коммуникационную («партиципаторную») функцию, которая заключается в том, что власть получает ту информацию, которые граждане хотят до нее донести³.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» отношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются исключительно федеральным законодательством, нормативные правовые акты субъектов РФ могут

общественный контроль в отношении них в этой части осуществляться не будет.

¹ В 2012 году в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был представлен, а затем принят в первом чтении законопроект № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», однако до настоящего момента данный акт не принят.

² См. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 2060.

³ Верещагина Л.Н. Практика отстаивания интересов граждан через обращения в органы государственной власти как форма социального контроля. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук: 22.00.04. - Краснодар, 2011. С.25.

устанавливать только положения, направленные на защиту права граждан на обращение и дополнение гарантий права на обращение, предусмотренных данным Федеральным законом. Во исполнение этой нормы во многих субъектах РФ, в частности в Московской, Брянской, Тверской, Томской областях, Республике Башкортостан, были приняты специальные законы, направленные на обеспечение государственных гарантий защиты права граждан на обращение и его соблюдение органами государственной власти данных субъектов РФ¹. В ряде других субъектов РФ, например в городе Москве, особенности рассмотрения обращений были определены в подзаконных нормативных правовых актах региональных органов исполнительной власти².

В орган государственной власти субъекта РФ обращение может быть подано в форме предложения, заявления или жалобы. В зависимости от выбранной формы оно должно содержать в себе либо рекомендацию по совершенствованию нормативных правовых актов субъекта РФ, деятельности региональных органов государственной власти, улучшению какой-либо сферы деятельности государства и общества, либо просьбу о содействии в реализации прав и свобод лица, законных интересов, восстановлении или защите нарушенных прав, свобод, законных интересов, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе органов государственной власти субъекта РФ, их должностных лиц.

Субъектами, обладающими правом направления обращения в региональные органы государственной власти, являются граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, а также с мая 2013 года «объединения граждан в форме юридических лиц». В связи с указанием в Федеральном законе «О порядке

¹ См. Закон Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. № 189; Закон Брянской области от 11 ноября 2008 г. № 90-3 «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области» // Информационный бюллетень Официальная Брянщина. 2008. № 23; Закон Томской области от 11 января 2007 г. № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» // Томские новости. 2007. № 3; Закон Тверской области от 13 апреля 2009 г. № 27-ЗО «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Тверской области» // Тверские ведомости. 2009. № 16; Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2006. № 241 (26224).

² См. Постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 17.

рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» последних особый интерес представляет понимание на региональном уровне того, какие именно обращения следует относить к обращениям юридических лиц как объединений граждан. Так, например, в городе Москве данный вопрос получил частичное разрешение в Административном регламенте исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан, адресованных Мэру Москвы, в Правительство Москвы, Аппарат Мэра и Правительства Москвы (приложение 13 к Регламенту Правительства Москвы, утвержденному постановлением Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП)¹. В нем были определены случаи, на которые установленный Регламентом порядок рассмотрения обращений юридических лиц не распространяется. В частности, это случаи направления обращений юридических лиц, в которых содержатся рекомендации, просьбы, сообщения или критика, связанные исключительно с хозяйственными отношениями, в которых участвуют указанные юридические лица. Еще одним критерием, в соответствии с которым обращение организации не подпадает под регулирование Регламента, является отсутствие в обращении рекомендаций по совершенствованию нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению различных сфер деятельности государства и общества, просьбы о содействии в реализации конституционных прав и свобод граждан и других лиц, сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, критика деятельности указанных органов и должностных лиц, просьбы о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов граждан и других лиц. Все остальные обращения организаций, исходя из этой логики подпадают под категорию объединений граждан в форме юридических лиц.

Согласно статье 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения

¹ Постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 17.

обращений граждан Российской Федерации» гражданин может устно обращаться в органы государственной власти субъектов РФ, а также направить обращение в письменной форме или в форме электронного документа. Несмотря на то что обращение, поступившее в форме электронного документа, должно рассматриваться в том же порядке, что и письменное обращение гражданина, в ряде субъектов РФ на официальных сайтах региональных органов государственной власти определены основания оставления обращений без рассмотрения, не установленные в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В частности, во Владимирской области основанием для оставления обращения без рассмотрения является факт набора текста обращения целиком заглавными буквами¹, в Курской области запрещена отправка обращений, нарушающих общепринятые понятия об этике общения, компрометирующих любые группы людей по любому признаку, носящих отвлеченный характер, смысл текста которых трудно уловить². Такая ситуация представляется недопустимой и может быть расценена как ограничение граждан в праве подачи обращений в форме электронного документа. Она свидетельствует о необходимости проведения органами государственной власти субъектов Российской Федерации тщательного анализа размещаемой ими в сети Интернет информации о процедуре подачи обращений на предмет ее соответствия требованиям законодательства Российской Федерации.

Положительно следует оценить предусмотренные в ряде субъектов РФ сокращенные сроки рассмотрения обращений, направленных в органы государственной власти субъектов РФ, в зависимости от категории обратившихся граждан и содержания сообщаемой информации. Так, Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» определяет специфические сроки рассмотрения отдельных обращений – рассмотрению безотлагательно, в срок не позднее двух

¹ Горячая линия Губернатора Владимирской области. URL: <http://gubernator33.ru/priemnaya/goryachaya-liniya> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

² Официальный сайт Администрации Курской области. URL: <http://adm.rkursk.ru/index.php?id=443> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

дней со дня регистрации подлежат обращения, содержащие сведения о возможности наступления аварий, катастроф, иных чрезвычайных ситуаций¹. Представляется, что установление сокращенных сроков рассмотрения обращений в указанных случаях не противоречит Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и должно рассматриваться как дополнительная гарантия при обращении.

В случае, если в обращении содержится информация о нарушении прав, свобод и законных интересов гражданина, орган обязан принять меры, направленные на их восстановление или защиту. В некоторых региональных правовых актах, в частности в Законе Томской области от 11 января 2007 г. № 5-ОЗ «Об обращениях в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления», при этом указывается, что такие меры должны носить исчерпывающий характер², органы государственной власти данного субъекта РФ обязаны сделать все возможное в пределах своей компетенции для восстановления или защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, а также для устранения причин, порождающих нарушения прав и свобод. А Областной закон Свердловской области от 20 марта 2006 г. № 13-ОЗ «Об обращениях граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в государственные органы Свердловской области, государственные организации Свердловской области, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» указывает еще и на обязанность органов принести лицу, чьи права, свободы или законный интерес были нарушены, извинения в письменной форме³.

Ответ гражданину должен быть дан по существу поставленных в обращении вопросов, подписан руководителем органа государственной власти

¹ Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2007. № 3.

² См. Закон Томской области от 11 января 2007 г. № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» // Томские новости. 2007. № 3.

³ Областной закон Свердловской области от 20 марта 2006 г. № 13-ОЗ «Об обращениях граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в государственные органы Свердловской области, государственные организации Свердловской области, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // Областная газета. 2006. № 81 - 82.

субъекта РФ либо иным уполномоченным на то лицом и направлен в письменной форме обратившемуся по указанному им почтовому адресу. В случае, если обращение было направлено в форме электронного документа, ответ на него может быть направлен гражданину либо по адресу электронной почты, указанному в обращении, либо в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении.

Представляется, что обращение граждан в органы государственной власти субъектов РФ является первичной формой общественного контроля, позволяющей наиболее оперативно реагировать на выявленные недостатки в системе государственного управления в субъекте РФ. В свою очередь, органы государственной власти субъектов РФ посредством анализа поступающих к ним обращений получают представление об отношении общества к проводимой в регионе государственной политике. В этой связи следует отметить, что сегодня в ряде субъектов РФ работа по анализу обращений носит постоянный характер. Так, согласно части 4 статьи 30 Закона города Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» по вопросам, затрагивающим действие правовых актов, органами государственной власти с привлечением общественных объединений, научных организаций, граждан, осуществляется аналитическое обобщение обращений граждан и их объединений в органы государственной власти¹. А в статье 8 Закона Орловской области от 2 ноября 2013 г. № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области» закреплена обязанность государственных органов области периодически (не реже одного раз в год) проводить обобщение и анализ обращений с целью выявления причин и условий, влияющих на обращения граждан². По результатам такого анализа они должны принять меры к устранению выявленных в своей деятельности нарушений и недостатков. Указанное обстоятельство свидетельствует о заинтересованности органов государственной власти данных

¹ См. Закон города Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы // Тверская, 13. 2009. № 90.

² См. Закон Орловской области от 2 ноября 2013 г. № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области» // Орловская правда. 2013. № 166.

субъектов РФ в устранении дефектов в своей работе и предупреждении новых нарушений.

Как уже было отмечено ранее, с развитием общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ формы такого контроля становятся все более сложными, и зачастую их правовому закреплению предшествует формирование практики реализации. Вследствие этого многие из уже сложившихся форм общественного контроля, но пока не имеющих должного правового регулирования, не стоит рассматривать как некие промежуточные или переходные. Еще не обладая статусом правовой формы, они могут активно и регулярно использоваться субъектами общественного контроля и быть востребованным способом воздействия на органы государственной власти субъектов РФ. К их числу относятся так называемые интерактивные формы контроля – правовые и организационные формы общественного контроля, реализация которых связана с использованием субъектом общественного контроля информационных технологий, в том числе сети Интернет, позволяющих обеспечить непосредственное взаимодействие, диалог такого субъекта с публичной властью.

Появление интерактивных форм общественного контроля неразрывно связано с активным развитием информационных технологий, сетевой коммуникации и в конечном счете формированием нового «цифрового» пространства. Результаты научных достижений в области информатизации сегодня все активнее внедряются во все сферы жизни общества. Новейшие технологии призваны как можно более эффективно служить гражданам, способствовать созданию современных действенных инструментов для реализации ими своих конституционных прав. В связи с этим одним из наиболее актуальных вопросов становится построение такой формы организации общественно-политической деятельности граждан, которая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий обеспечивает качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными

организациями и коммерческими структурами¹. Предметом особого внимания становится внедрение информационных технологий в сферу контроля общества за деятельностью публично-правовых образований, которые также не являются статичными и подвержены изменениям под влиянием процессов информатизации.

Как уже было сказано выше, одной из наиболее распространенных на сегодняшний день форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, способом участия граждан и их объединений в управлении делами государства на региональном уровне является обращение в органы государственной власти субъектов РФ, которое может быть подано в форме электронного документа. Для обеспечения возможности подачи обращения в форме электронного документа во всех субъектах РФ на официальных сайтах высших исполнительных органов государственной власти созданы специальные разделы – электронные приемные (интернет-приемные, общественные интернет-приемные и пр.)². Как правило, они содержат формы, заполнение которых необходимо для направления обращения. По завершении процедуры подачи обращения с использованием электронной приемной оно либо передается модератору официального сайта, а затем в систему электронного документооборота органа исполнительной власти субъекта РФ, либо сразу направляется в указанную систему для последующего рассмотрения. При этом в некоторых субъектах РФ, в частности в Республиках Карелия³, Башкортостан⁴, существуют «единые» электронные приемные, предоставляющие гражданам возможность подачи обращения в любой орган исполнительной власти региона, что делает процедуру подачи обращения более удобной и быстрой.

Программно-технические средства, обеспечивающие функционирование

¹ См.: Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И. Электронное государство, электронное правительство, электронная демократия на современном этапе развития Российской Федерации // Юридический мир. 2012. № 7. С. 35 - 38 // СПС КонсультантПлюс.

² По состоянию на 31 марта 2017 г.

³ См. Официальный интернет-портал Республики Карелия. Единая виртуальная приемная органов исполнительной власти Республики Карелия URL: <http://www.gov.karelia.ru/request/about.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

⁴ В «Единой электронной приемной Республики Башкортостан при заполнении необходимых полей сообщения заявитель может не указывать адресата в случае, если он «сомневается», при этом в соответствующей строке ему необходимо выбрать «на усмотрение модератора».

электронных приемных в ряде субъектов РФ, позволяют отслеживать ход процедуры рассмотрения обращений на официальных сайтах органов государственной власти субъектов РФ. В частности, при помощи идентификационного кода, выдаваемого при направлении обращения с использованием портала Правительства Омской области или интернет-приемной Хабаровского края, автор обращения может самостоятельно получить информацию о стадии его рассмотрения¹. Заявителю не требуется звонить в структурное подразделение органа, отвечающее за обработку писем граждан, или совершать какие-либо иные действия по проверке готовности ответа. Но, несмотря на то что использование сервиса максимально простое и удобное, внедрен он не во всех субъектах РФ. Например, в Республике Тыва даже в случае направления обращения в Правительство Республики Тыва в форме электронного документа узнать информацию о ходе и результатах его рассмотрения можно исключительно в управлении по работе с обращениями граждан Администрации Главы Республики Тыва и Аппарата Правительства Республики Тыва, что далеко не способствует упрощению процедуры взаимодействия населения и республиканской власти². Представляется, что для повышения качества работы с обращениями возможность отслеживания процедуры рассмотрения обращений должна быть предусмотрена в электронных приемных всех органов государственной власти субъектов РФ. Это даст возможность гражданам максимально быстро определить дальнейший порядок действий для решения поставленных в обращениях вопросов, а также будет дополнительным аргументом для использования им таких электронных сервисов.

Нельзя не отметить, что правовые акты некоторых субъектов РФ, регулирующие порядок работы электронных приемных, в частности Указ Президента Республики Башкортостан от 18 января 2013 г. № УП-5 «Об

¹ Портал Правительства Омской области; Портал Правительства Омской области. URL: <http://www.omskportal.ru/ru/government/priemnaya/callStatus.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.); Интернет-приемная Правительства Хабаровского края URL: <http://www.services.khv.ru/hod.aspx> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

² Официальный портал Республики Тыва. URL: <http://gov.tuva.ru/internet-reception> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

информационной системе «Электронная приемная органов власти Республики Башкортостан»¹, и официальные сайты ряда региональных органов государственной власти содержат указание на то, что возможность подачи обращения с использованием электронных приемных является дополнительным средством реализации конституционного права граждан на обращение². Однако такое указание представляется неверным ввиду отсутствия как в самой Конституции РФ, так и в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» деления на основные и дополнительные средства направления обращения.

Сегодня преимущества подачи обращения в орган государственной власти субъекта РФ в электронной форме очевидны: она позволяет облегчить и упростить процедуру официального направления обращения для рассмотрения, а также сократить временные затраты граждан. Кроме того, для подачи обращения не требуется личное присутствие заявителя в том органе, куда оно направляется, а также отсутствует необходимость контакта с работниками структурного подразделения органа, осуществляющего прием писем граждан. Для направления обращения в форме электронного документа необходимы только выход в сеть Интернет и навыки владения компьютерной техникой. Именно простота и удобство подачи электронного обращения, на наш взгляд, способствуют постоянному увеличению числа лиц, активно реализующих данную форму общественного контроля.

Еще одной интересной интерактивной формой общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ являются так называемые открытые письма, размещаемые в публичном доступе, в частности в сети Интернет, предмет которых может затрагивать оценку гражданами деятельности органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ. Законодательство не раскрывает

¹ Указ Президента Республики Башкортостан от 18 января 2013 г. № УП-5 «Об информационной системе «Электронная приемная органов власти Республики Башкортостан» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru>. 22 июня 2013 г.

² См., например, Официальный сайт Правительства Новгородской области. URL: <http://www.novreg.ru/vlast/governor/request.php> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

определения открытого письма. Тем не менее анализ ряда открытых писем высшим должностным лицам субъектов РФ, опубликованных в период с 2012 по 2016 г.¹, позволяет сделать вывод, что под открытым письмом следует понимать способ публичного выражения мнения граждан по какому-либо вопросу с целью привлечения к нему внимания не только лица, которому письмо адресовано, но и всего общества.

Как правило, открытые письма публикуются в общедоступных средствах массовой информации, размещаются в сети Интернет, в том числе на специализированных сайтах, посвященных вопросам открытого публичного обсуждения проблемных вопросов. Адресатом открытого письма является должностное лицо, в компетенцию которого входит решение поставленного в обращении вопроса.

На уровне субъектов РФ законодательно институт открытого письма не закреплен, не установлена и обязанность его рассмотрения, направления ответа на него или иного способа информирования граждан о результатах рассмотрения открытого письма. А в нормативных правовых актах Российской Федерации подобные письма упомянуты лишь единожды – согласно подпункту «р» пункта 5 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций одной из основных функций Управления является рассмотрение открытых писем, адресованных Президенту и Администрации Президента Российской Федерации². Данное Положение, однако, не устанавливает каких-либо требований, предъявляемых к открытому письму, не уточняет, что подразумевается под словами «адресованных Президенту и Администрации Президента Российской Федерации». Не ясно также, должно ли открытое письмо быть послано по адресу для направления обращений граждан Президенту и Администрации либо достаточно его опубликования в

¹ См., например: Открытое письмо Р. Дасаева губернатору Московской области Воробьеву А.Ю. URL:<http://lamagrad.net/posts/6306-otkrytoe-pismo-rinata-dasaeva-gubernatoru-moskovskoi-oblasti-vorobevu-a-yu.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.); Открытое письмо самарских дизайнеров губернатору Меркушкину и главе города Фурсову. URL:<http://samcult.ru/review/11789> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

² Указ Президента Российской Федерации от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» // Российская газета. 2010. № 37.

общедоступных средствах массовой информации или в Интернете¹.

Публикация открытого письма преследует цель вызвать общественный резонанс по поднятому в нем вопросу. В ряде случаев оно воспринимается как последняя возможность повлиять на ситуацию путем привлечения внимания общества к существующей проблеме. Открытое письмо демонстрирует важность поднятого в нем вопроса, автор ждет отклика на его публикацию со стороны государства и общества. Сегодня уже существуют примеры активного взаимодействия государства и общества, начало которому положила публикация открытого письма². Представляется, что анализ открытых обращений гражданами органами государственной власти субъектов РФ и возможное принятие мер реагирования на них позволяют снизить риски негативного общественного обсуждения поднимаемых в таких письмах тем.

Вопрос о необходимости нормативного закрепления открытого письма, несмотря на значимость такой формы общественного контроля, до сих пор остается открытым и, на наш взгляд, нуждается в дополнительном обсуждении. Размещение письма в публичном доступе не лишает авторов возможности направить его в письменном виде или в форме электронного документа адресату с соблюдением требований Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и в ряде случаев граждане поступают именно таким образом³. Однако, если открытое письмо опубликовано, но копия его текста не направлена в орган государственной власти в официальном порядке, возникает вопрос, каким образом информация о самом существовании обращения будет доведена до указанного органа: путем осуществления мониторинга средств массовой информации и информации, размещенной в сети

¹ См.: Хохлова Е.А. Открытое письмо как конституционно-публичный институт выражения мнения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 23 - 34 // СПС КонсультантПлюс.

² В частности, 8 апреля 2013 г. на сайте www.citybranding.ru было опубликовано открытое письмо губернатору Пензенской области по вопросу формирования «бренда региона» с целью повышения инвестиционной и туристской привлекательности области. Авторы письма выступили с резкой критикой разрабатываемой стратегии формирования продвижения бренда Пензенской области. Ими подчеркивалось, что работа по ее общественному обсуждению стратегии проведена не была. Спустя 11 дней после публикации письма, 19 апреля 2013 г., состоялась официальная встреча авторов письма, разработчиков стратегии, представителей органов государственной власти Пензенской области и средств массовой информации, которая привела к пересмотру положений стратегии.

³ См., например: City branding. URL: <http://citybranding.ru/penzabrand> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

Интернет, либо путем уведомления автором открытого письма его адресата о публичном размещении письма? С учетом необходимости эффективной организации труда в региональных органах государственной власти проведение их работниками мониторинга на предмет выявления публикаций открытых писем представляется нецелесообразным, и оптимальным способом информирования органов о публикации писем является направление уведомлений.

Отдельно стоит отметить возможность использования при осуществлении общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ различных негосударственных информационных систем, целью создания которых являются публикация в том числе открытых писем граждан в электронном виде и осуществление сбора подписей в поддержку таких обращений. В частности, созданный в 2010 г. портал «Демократор»¹ позволяет публично размещать обращения граждан по различным социально значимым вопросам. При этом пользователям портала предоставляется возможность оценить значимость затронутых в обращениях проблем, проголосовав за них, а также составить рейтинг субъектов РФ в зависимости от результатов их работы с опубликованными на портале обращениями. По результатам сбора голосов пользователей портала в поддержку обращения оно направляется на бумажном носителе в орган государственной власти, к компетенции которого относится решение поставленного в нем вопроса. Это позволяет привлечь внимание общества и государства к решению проблемы и оказать определенное влияние на принятие властных решений органами государственной власти субъектов РФ.

Ответ органа государственной власти субъекта РФ подлежит публикации на портале и оценке пользователями, что позволяет определить степень удовлетворенности граждан решением поставленного в обращении вопроса. И если рассмотрение опубликованных открытых обращений граждан не может быть гарантировано (за исключением открытых писем, направленных Президенту Российской Федерации и его Администрации) и обеспечивается исключительно

¹ Демократор. URL: <http://democrator.ru> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

общественным авторитетом лиц, его написавших, то рассмотрение обращения, направленного в орган государственной власти субъекта РФ по результатам его публичной оценки пользователями портала, позволяет обеспечить соблюдение процедуры рассмотрения обращений граждан, установленной Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Сами органы государственной власти субъектов РФ сегодня активно внедряют информационные системы, обеспечивающие возможность публичного размещения предложений или жалоб на их деятельность с использованием сети Интернет. При этом не во всех субъектах РФ подобной информации придан статус обращений¹. В этой связи интересен опыт города Москвы, где с 2011 года функционирует портал «Наш город»². Информация, поступающая от граждан на портал в виде текстового комментария, рассматривается как сообщение пользователя портала. Оно является обязательным к рассмотрению и принятию необходимых мер всеми уполномоченными органами исполнительной власти города Москвы, но рассматривается в порядке, отличном от порядка, установленного Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³. Отличие состоит в более коротких сроках рассмотрения сообщения (восемь рабочих дней), возможности отклонения сообщений по указанным в Единых правилах модерации сообщений на порталах Правительства Москвы причинам без подготовки ответа, публичном размещении текста сообщения на портале. Рассмотрение сообщений в таком порядке гарантируется принятием пользователями условий пользовательского соглашения как единственной возможности использования сервисов портала. Подобная модель построения отношений между пользователем портала и субъектом РФ в лице оператора портала допустима, поскольку оператор портала самостоятельно

¹ См.: распоряжение Заместителя мэра в Правительстве Москвы - руководителя Аппарата мэра и Правительства Москвы от 12 октября 2012 г. № 61-ПП «Об утверждении Регламента обработки и публикации информации на порталах Правительства Москвы» // СПС КонсультантПлюс.

² URL: <http://gorod.mos.ru> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

³ См.: Постановление Правительства Москвы от 15 апреля 2013 г. № 234-ПП «Об интерактивном взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы с населением города Москвы» / Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 23. 25 апреля 2013 г.

определяет порядок его эксплуатации¹.

Редакцией портала проводится анализ ответов органов государственной власти города Москвы на предмет обязательного наличия в них сроков окончания работ или совершения иных действий, необходимых для решения проблемы. А пользователь портала имеет возможность самостоятельно оценить своевременность реагирования органов государственной власти на проблему, объем и качество выполненных с этой целью работ, опубликовать информацию о том, была ли устранена проблема. Сообщение, ответ на него и отметка гражданина об устранении или неустранении проблемы размещаются открыто, и другие пользователи портала могут получить информацию о проблеме и ее решении.

На сегодняшний день использование информационных систем, подобных порталам «Демократор» или «Наш город», получило широкое распространение. С помощью некоторых из них осуществляются прием обращений граждан, определение органа государственной власти субъекта РФ, в компетенции которого находится решение поставленного в конкретном обращении вопроса, направление обращения в орган в форме электронного документа (порталы «Сердитый гражданин», «Довольный гражданин»² и проч.). Другие созданы для обсуждения значимых вопросов, проектов решений органов и размещения информации о недостатках в их деятельности. Однако главное в работе данных ресурсов – их направленность на построение новой модели контроля общества за деятельностью органов государственной власти, реализуемой посредством публичного размещения информации о проблеме и отслеживания действий компетентных лиц по ее решению. По этой причине органы государственной власти субъектов РФ должны быть максимально заинтересованы в качестве проводимых ими работ.

Еще одним из относительно новых способов осуществления контроля за

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 22. Ст. 309.

² Сердитый гражданин. URL: <http://www.angrycitizen.ru> (дата обращения: 31 марта 2017 г.); Довольный гражданин. URL: <http://socialsys.ru/happy-citizen/description.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является наблюдение за состоянием какого-либо объекта с использованием сети Интернет. Примером интернет-наблюдения является применение в ряде субъектов РФ, в частности в городе Москве, системы видеотрансляции изображения из помещений для голосования. Так, в день выборов Мэра Москвы 8 сентября 2013 г. всем прошедшим авторизацию на сайте www.vybory.mos.ru гражданам была обеспечена возможность наблюдения за помещением для голосования, местом выдачи избирательных бюллетеней и работы со списком избирателей, стационарными и переносными ящиками для голосования, а также комплексами обработки избирательных бюллетеней, местом подсчета и погашения бюллетеней, местом проведения итогового заседания избирательной комиссии.

Благодаря доступности сети Интернет использование электронного наблюдения позволяет сделать процесс осуществления общественного контроля за выборами более простым, привлечь к его проведению широкий круг граждан. Однако возможность осуществления такой формы общественного контроля напрямую зависит от состояния используемых при этом технических и программных средств. На указанных выборах Мэра Москвы программное обеспечение портала www.vybory.mos.ru и возможности технического оборудования позволили в течение всего дня голосования осуществлять просмотр записей с избирательных участков непосредственно в день голосования без подачи письменных заявлений в компетентные органы государственной власти. В случае сомнения в правомерности того или иного действия, зафиксированного гражданами при помощи трансляции, они имели возможность удостовериться в правильности своих выводов, просмотрев соответствующий хронологический отрезок видеоизображения. В то же время на выборах в Московской области 14 октября 2012 г. в единый день голосования, как отмечалось в средствах массовой информации, трансляции с избирательных участков осуществлялись с перерывами, иногда имело место низкое качество изображения¹. Таким образом,

¹ Мособлизбирком объяснил причины перебоев онлайн-трансляции с выборов. URL: <http://ria.ru/society/20121014/773999625.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

эффективность электронного наблюдения напрямую зависит от технического обеспечения бесперебойной работы интернет-ресурсов, осуществляющих трансляцию, и от регламентации собственниками таких ресурсов вопросов хранения видеоизображений с избирательных участков, доступа к ним граждан.

Рассмотренные выше интерактивные формы общественного контроля являются одними из наиболее активно используемых в субъектах РФ, но не единственными. На сегодняшний день на основе информационных технологий или с их применением могут быть успешно реализованы практически любые формы взаимодействия общества с органами государственной власти субъектов РФ: голосования по предложенным органами вопросам, обсуждения проектов правовых актов субъектов РФ, общественные экспертизы, общественные проверки, гражданские акции, общественные инициативы и пр. Эффективность применения интерактивных форм контроля зависит и от условий, которые создаются государством для их обеспечения, и от общественных ожиданий и запросов, уровня доверия населения к власти. При этом гражданское общество становится все более открытым для внутренних и внешних воздействий в условиях новых информационных технологий¹, что позволяет и ему самому создавать интерактивные формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. Полагаем, что в дальнейшем необходимо продолжить работу по автоматизации процессов осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ².

§ 3. Правовые последствия осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Одним из важнейших направлений анализа общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

² Лапшина А.И. Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 102 – 110.

определение возможных правовых последствий такого контроля. Правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ выражаются во влиянии его результатов на объект общественного контроля, а также в степени их реализации на практике. Они показывают, как изменился объект общественного контроля после его проведения и соответствует ли такое изменение целям общественного контроля. Вместе с тем в тексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» понятие «правовое последствие общественного контроля» отсутствует, используется термин «результат» в отношении общественного контроля, а также применительно к его конкретным формам. Декларируются публичность и открытость результатов общественного контроля, устанавливается требование обеспечения их достоверности и обнародования информации о таких результатах.

При этом Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» содержит немало норм, направленных на обеспечение реализации указанных выше положений. Согласно положениям данного правового акта по результатам общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ может быть:

- 1) составлен итоговый документ, подготовлены рекомендации и предложения органам государственной власти субъектов РФ;
- 2) выдвинута общественная инициатива;
- 3) реализована процедура оспаривания нормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти субъектов РФ.

Составленный по результатам общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ итоговый документ обязателен к рассмотрению органами государственной власти субъектов РФ. Однако предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговом документе, обязательно учитываются органами государственной власти субъектов РФ только в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ, то есть фактически можно говорить об определении самими

органами государственной власти субъектов РФ обязательных случаев претворения идей субъектов общественного контроля в жизнь. Даже если в итоговом документе зафиксированы очевидные недостатки и нарушения, учет мнения общества будет осуществляться исключительно по усмотрению органа, получившего итоговый документ.

Представляется, что такой подход законодателя к определению статуса итогового документа существенно снижает эффективность общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и препятствует реализации провозглашенного принципа обеспечения учета общественного мнения при принятии решений органами государственной власти. В сложившейся ситуации субъекты общественного контроля вынуждены самостоятельно искать способы придания значимости результатам своей деятельности. Документы, составленные по результатам общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, публикуются в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет, что дает возможность неограниченному количеству лиц ознакомиться с их содержанием и делать выводы о реализации предложенных идей на практике. Вызвавшие наибольший общественный резонанс публикации в конечном счете могут повлиять на властные решения, однако гарантий принятия каких-либо мер реагирования на документ нет.

Несомненно, отсутствие реакции органов государственной власти субъектов РФ на содержащиеся в итоговом документе рекомендации и предложения может быть вызвано их недостаточной проработанностью и обоснованностью. Полагаем также, что далеко не все из них могут быть полезны в государственной деятельности и должны быть реализованы на практике. Отсутствие специального образования, незнание реального положения дел в субъекте РФ и недостаточность информации по ряду вопросов приводят к подготовке субъектами общественного контроля, в большинстве случаев отдельными гражданами, недостаточно продуманных, а иногда даже противоречащих интересам самого общества и требованиям законодательства предложений и рекомендаций. По этой причине

представляется, что способом повышения качества итоговых документов могло бы стать ужесточение требований к их содержанию: установление обязательности наличия в нем обоснования предлагаемых мер, информации об оценке рисков их реализации, а при анализе правовых актов органа государственной власти - указание структурных единиц, к которым имеются замечания. Подобная мера упорядочила бы процедуру взаимодействия государства и общества. Она позволила бы обществу быть услышанным, а государству получать достаточным образом проанализированные, качественные идеи, реализация которых действительно будет способствовать повышению эффективности государственного управления.

Другим правовым последствием осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является выдвижение по его результатам общественной инициативы, к которой следует отнести самостоятельное активное общественно значимое деяние, осуществляемое гражданином, объединением граждан, некоммерческой организацией или иным представителем гражданского общества в не запрещенных законодательством формах. К сожалению, сегодня правовое регулирование ее выдвижения носит фрагментарный характер. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» лишь закрепляет возможность выдвижения инициативы (общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями) и не содержит конкретных механизмов ее реализации. Единственным комплексным правовым актом федерального уровня, принятым по этому вопросу, является Указ Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», однако сфера его правового регулирования ограничена и охватывает исключительно вопросы социально-экономического развития, совершенствования государственного и муниципального управления. Выдвинуть инициативу могут только граждане, общественные объединения и иные некоммерческие организации, указанные в

Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в качестве возможных субъектов выдвижения инициативы.

В свою очередь, Закон Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» указывает, что общественная инициатива является возможным результатом общественного контроля, имеющим своими целями отмену, изменение существующего или принятие нового правового акта, обжалование неправомερных решений органов государственной власти республики или органов местного самоуправления. Вместе с тем согласиться с этим утверждением в полной мере нельзя. В связи с тем, что представители общества не обладают правом непосредственного принятия правовых актов или участия в такой деятельности, выделение первой цели инициативы представляется логичным и понятным. Но обжалование действий и решений должностных лиц является самостоятельной, подробно описанной в законодательстве процедурой, длительное время существующим институтом и не нуждается в придании ему статуса цели общественной инициативы.

Вопросы непосредственно выдвижения общественной инициативы не нашли дальнейшего отражения в Законе Республики Саха (Якутия) «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)». Не была определена процедура подачи предложений, а также конечный итог выдвижения общественной инициативы. Возможно, региональный законодатель сознательно не решил эти вопросы, ожидая их регулирования на федеральном уровне, так как закон был принят в то время, когда Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» еще имел форму проекта. Тем не менее, такой подход отнюдь не способствует эффективной реализации общественного контроля и лишь свидетельствует об отсутствии условий для реализации на практике предусмотренного в нем института.

Достаточно подробно выдвижение общественной инициативы урегулировано в упомянутом выше Указе Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Согласно ему на сайте www.roi.ru в сети Интернет предусматривается возможность подачи гражданином Российской Федерации предложения, оформленного в виде описания какой-либо идеи либо проекта правового акта, реализация которых планируется на территории соответствующего субъекта РФ. Уполномоченная некоммерческая организация осуществляет проверку инициативы на соответствие правилам рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru), и проводит ее предварительную экспертизу. По результатам экспертизы получившее одобрение уполномоченной некоммерческой организации предложение размещается на сайте и получает возможность голосования по нему, при этом в случае необходимости уровень реализации инициативы может быть изменен. Сбор голосов в поддержку инициативы осуществляется в срок не более одного года со дня размещения. Набравшая необходимое количество голосов инициатива направляется на рассмотрение в экспертную рабочую группу субъекта РФ, которая принимает решение о ее дальнейшей реализации или об отклонении инициативы в срок не позднее двух месяцев со дня направления.

Создание такого механизма вызвало огромный интерес и очертило перспективы простого и реального донесения предложений общества до органов государственной власти всех уровней. Подробная регламентация вопросов подачи инициативы, удобные электронные сервисы и возможность их использования в формате мобильного приложения привели к тому, что по состоянию на 3 апреля 2017 г. было опубликовано 9906 инициатив. Однако решение экспертными рабочими группами было принято только в отношении 25 инициатив, при этом реализовано было лишь 12 из них¹. С сожалением приходится отмечать, что при этом ни одна инициатива, предложенная к реализации на региональном уровне, не была реализована.

¹ Российская общественная инициатива. URL: <https://www.roi.ru/complete> (дата обращения: 3 апреля 2017 г.).

Кроме того, использование интернет-ресурса выявило ряд недостатков правового регулирования его деятельности. В частности, Указом Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», устанавливается, что предварительная экспертиза инициативы проводится уполномоченной некоммерческой организацией на предмет не только соответствия предложенной инициативы Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права, но и актуальности проблемы, содержащейся в инициативе, а также обоснованности предлагаемых вариантов ее решения. Однако такая деятельность носит оценочный характер. При этом критерии определения актуальности и обоснованности проблемы и ее решения в правовых актах не были определены, что свидетельствует о зависимости результата экспертизы от усмотрения проводящего ее лица, а значит, результат не всегда может быть объективен. Выдача каких-либо документов инициатору предложения с обоснованием причин отказа в его размещении на сайте не предусмотрена.

Также представляется необоснованным установленный минимум голосов, необходимый для поддержания инициативы на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ с численностью населения свыше 2 млн. человек¹. В обоих случаях он составляет 100 тыс. голосов. Таким образом, минимальный порог одинаков и для 143,7 млн. человек² и для 2 млн. человек, что является явной диспропорцией и существенно ограничивает возможности поддержания инициативы в крупном субъекте РФ.

Недостатком механизма представляется и годичный срок для выражения поддержки инициативы. В большинстве случаев выдвижение инициативы обусловлено происходящими в обществе и государстве процессами, проблемами, требующими скорейшего принятия решения. Вместе с тем за год ситуация может

¹ См.: Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 51.

² Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

в корне поменяться, проблема – потерять значимость, равно как и наоборот – получить критический характер, либо правовое регулирование вопроса может измениться и сделать невозможной реализацию инициативы на практике. Полагаем, что снижение такого срока и сокращение необходимого для поддержки инициативы количества голосов позволили бы обеспечить сохранение значимости инициативы и сделали бы ее внедрение действительно целесообразным¹.

Стоит сказать, что сегодня подобные «Российской общественной инициативе» интернет-ресурсы успешно созданы и функционируют во многих странах мира. К примеру в США на официальном сайте Белого Дома в разделе We the People Petitions существует возможность подачи любым гражданином США онлайн-петиций². Срок сбора голосов в поддержку петиций, поданных с помощью данного интернет-ресурса, составляет всего 30 дней. Если в течение указанного времени в поддержку поданной петиции будет собрано 100 тыс. подписей других пользователи сайта, она поступает на официальное рассмотрение Белого Дома, срок которого составляет 60 дней. Не вдаваясь в рассмотрение вопроса содержательности ответов на такие петиции, отметим, что и количество голосов в поддержку петиций, и срок голосования по ним представляются более реальными, чем предусмотренные Указом Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»³.

Есть в зарубежной практике и примеры механизмов подачи общественных инициатив, срок получения одобрения по которым со стороны других граждан достаточно длителен. Сказанное, в частности, относится к механизму выдвижения общественных инициатив, созданному в Европейском союзе. С использованием сайта <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> в сети Интернет любой достигший 18-летнего возраста гражданин Европейского союза (для Австрии –

¹ Лапшина А.И. Правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 95 – 99.

² Официальный сайт Белого Дома США. URL: <https://petitions.whitehouse.gov> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

³ Лапшина А.И. Там же.

16-летнего возраста) вправе разместить свою общественную инициативу. В том случае, если за ее поддержку в течение года выскажется более 1 миллиона голосов (с условием поддержки инициативы представителями не менее чем от 7 стран - участниц Европейского союза и подтверждением этого факта соответствующими сертификатами от уполномоченных государственных органов указанных стран), общественная инициатива направляется на рассмотрение в Европейскую Комиссию. При согласии Европейской Комиссии с инициативой она передается в Европейский парламент для проведения по ней публичных слушаний¹. Однако в рамках механизма сайта <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/collection> длительный срок голосования в поддержку общественной инициативы является оправданным с учетом межгосударственных отношений Европейского союза. Очевидно, что для получения одобрения инициативы представителями не менее чем 7 государств-участников Европейского союза, требуется большее время, нежели для привлечение внимания к вопросу, поднятому в инициативе, граждан одной страны. Кроме того, следует учитывать, что в случае сбора необходимого количества голосов в поддержку инициативы, ее одобрения Европейской Комиссией и принятия по ней положительного решения Европейского парламента, инициатива будет реализована на территориях всех стран - участниц союза.

Созданные в России на региональном уровне основы для реализации общественных инициатив, поданных с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru), в большинстве своем имеют организационный характер и касаются лишь мер, принимаемых во исполнение Указа Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Создаются экспертные рабочие группы и принимаются положения о них, заключаются соглашения с уполномоченной некоммерческой организацией, определяются ответственные за

¹ Европейская гражданская инициатива. URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/collection> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

взаимодействие с ней органы государственной власти, должностные лица¹. В то же время механизмы принятия правовых актов по итогам рассмотрения инициативы либо не получают правового регулирования, либо описываются недостаточно подробно. Например, в Законе Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах»² говорится о включении в планы подготовки нормативных правовых актов проектов законов Республики Адыгея, актов главы Республики Адыгея и Кабинета Министров, которые они намерены разработать по решению экспертной рабочей группы. Похожая по значимости норма содержится в Областном законе Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области», согласно которому разработка проектов нормативных правовых актов может осуществляться по результатам рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru)³.

Однако наличие намерений и их реализация на практике – вещи разные. В указанных примерах говорится только о планировании правотворческой деятельности в целях реализации инициатив, в то время как необходимым условием реализации любых правовых норм выступают разработка и создание четкого механизма их обеспечения. В этой связи представляется, что реализация общественной инициативы не должна полностью зависеть от добросовестности

¹ См., например: Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 24 мая 2013 г. № 116 «Об экспертной рабочей группе по рассмотрению общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Официальный интернет-сайт исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея <http://www.adygheya.ru>. 5 июня 2013 г.; распоряжение правительства Республики Карелия от 7 октября 2013 г. № 669р-П «Об одобрении Соглашения между Фондом развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии» и Правительством Республики Карелия о взаимодействии при обеспечении рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2013. № 10 (Часть II). С. 1875; постановление губернатора Хабаровского края от 28 ноября 2014 г. № 88 «Об утверждении Положения о главном управлении внутренней политики губернатора и правительства Хабаровского края» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края <http://laws.khv.gov.ru>. 1 декабря 2014 г.

² См. Закон Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах» // Советская Адыгея. 1998. № 203.

³ См. Областной закон Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2002. № 38.

исполнения органами государственной власти субъектов РФ данных им поручений. Ключ решения этой проблемы видится в определении случаев отказа уполномоченных органов или их должностных лиц от реализации поддержанных общественных инициатив.

Реализация следующей возможной формы правовых последствий общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ вытекает из конституционного права на обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти. Пунктом 3 части 3 статьи 26 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» установлен такой вид правовых последствий общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, как оспаривание нормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти субъектов РФ. Не останавливаясь на подробностях процессуального регулирования вопроса, отметим одну из проблем, с которой могут столкнуться субъекты общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ при его реализации.

При оспаривании правовых актов, действий и решений органов государственной власти субъектов РФ в порядке административного судопроизводства согласно положениям Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации граждане и иные лица могут подать в суд административное исковое заявление о признании такого нормативного правового акта не действующим полностью или в части (признании действий и решений незаконными) в случае, если в отношении такого гражданина или иных лиц был применен этот акт (действие, решение) либо если они полагают, что этим актом (действием, решением) нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. При этом заявитель должен указать, какие конкретно права и свободы нарушаются или уже нарушены актом, его частью либо действием. В свою очередь, отсутствие такой информации в заявлении приводит к отказу в его принятии, а установление факта отсутствия нарушений прав и свобод заявителя –

к отказу в удовлетворении¹. Аналогичная норма установлена и в отношении общественных объединений – они вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов членов данного общественного объединения.

В то же время в статье 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определено, что общественный контроль осуществляется в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, а также общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. То есть круг вопросов, по которым может быть проведен общественный контроль, не ограничивается исключительно теми, которые затрагивают личные права и свободы субъекта общественного контроля. Напротив, предмет общественного контроля очень широк, в связи с чем осуществляющими его лицами могут быть выявлены не соответствующие законодательству правовые акты или принятые неправомерные решения, которые непосредственно с их правами и свободами не связаны. При этом правом подачи заявления об оспаривании в отношении правовых актов или действий органов государственной власти субъектов РФ, затрагивающих права и законные интересы других лиц или неопределенного круга лиц, обладают только лица, полномочия которых на совершение такого действия прямо предусмотрены в законодательстве, в частности прокурор, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) в отношении неопределенного круга потребителей.

Еще в 2012 году Президент Российской Федерации обратил внимание на необходимость создания возможности подачи исков в интересах неограниченного круга лиц, а также исков от лица общественных организаций как дополнительной защиты прав граждан². Однако и сегодня граждане, общественные объединения и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность по общественному контролю, но не обладающие специальным полномочием, с таким

¹ См. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015, № 10. Ст. 1391.

² См.: Болдырев О.Ю. Некоторые проблемы и особенности оспаривания нормативно-правовых актов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 66.

заявлением обратиться в суд не смогут. В связи с этим с сожалением приходится констатировать, что такое правовое последствие общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, как оспаривание принятых ими нормативных правовых актов, их решений и действий (бездействия), в случае, если акт, решение или действие касается неопределенного круга лиц, на сегодняшний день в полной мере быть реализовано не может¹.

Подводя итоги анализа существующих правовых форм и возможных правовых последствий общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, можно констатировать следующее. Во-первых, в настоящее время преждевременно говорить о существовании целостной системы правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, поскольку имеющиеся механизмы общественного контроля сложным образом переплетены друг с другом, а правовое регулирование в этой части противоречиво и не всегда последовательно. Во-вторых, следует признать, что правовому закреплению форм общественного контроля зачастую предшествует формирование практики их реализации. По этой причине значительную роль в осуществлении общественного контроля играют организационные формы, которые пока не имеют должного правового регулирования, но активно реализуются. В-третьих, в целом среди форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ можно выделить два крупных блока: 1) прямо предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания; 2) формы, вытекающие из иных правовых актов и практики осуществления контроля. К последним следует отнести обращение в органы государственной власти, а также интерактивные формы контроля. Причем последние становятся

¹ Лапшина А.И. Указ. соч. С. 99, 102.

все более востребованными у субъектов общественного контроля по причине широкого распространения информационных технологий. На сегодняшний день с применением информационных технологий могут быть успешно реализованы электронные голосования, обсуждения проектов правовых актов субъектов РФ, общественные экспертизы, общественные проверки, гражданские акции, общественные инициативы и пр. В-четвертых, реализация правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ проявляется в правовых последствиях контроля, к которым следует отнести составление итогового документа, рекомендаций и предложений органам государственной власти субъектов РФ, выдвижение общественной инициативы и оспаривание нормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти субъектов РФ. Вместе с тем в доведении предложений субъектов общественного контроля до региональных органов государственной власти посредством совершения таких действий существуют определенные сложности, среди которых следует выделить: 1) установленную обязанность учета органами государственной власти субъектов РФ результатов контроля только в случаях, прямо предусмотренных законодательством; 2) отсутствие подробной правовой регламентации выдвижения общественной инициативы (за исключением механизмов интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru)); 3) неоправданно длительный срок сбора голосов в поддержку общественных инициатив, выдвинутых с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (www.roi.ru), а также установленное количество голосов для поддержки инициатив в субъектах РФ с численностью населения свыше 2 млн. человек; 4) отсутствие возможности подачи заявлений в отношении неограниченного круга лиц об оспаривании принятых органами в отношении таких лиц нормативных правовых актов, их решений и действий (бездействия). Указанное снижает эффективность общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и вынуждает субъекты контроля искать способы придания значимости результатам своей деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний день в субъектах РФ последовательно проводится курс на привлечение общества к участию в государственном управлении. Региональные органы государственной власти принимают меры организационного и правового характера, направленные на развитие диалога с обществом, а общество, в свою очередь, формирует практику реализации форм такого диалога и ищет новые средства влияния на государство, донесения до него своего мнения.

Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ является одной из форм участия общества в государственном управлении, позволяющей анализировать и оценивать деятельность региональных властей на предмет ее соответствия общественным интересам, заявленным целям государственного развития, выявлять злоупотребления и нарушения со стороны органов государственной власти субъектов РФ, привлекать их внимание к проблемам в реализации прав и свобод, защите интересов представителей общества. Являясь разновидностью более общего понятия «контроль», общественный контроль обладает характерными особенностями, позволяющими обособить его в качестве самостоятельного явления. Это отсутствие властного характера, необязательность, осуществление его имени обществом, невозможность наделения органов государственной власти и органов местного самоуправления статусом субъектов общественного контроля.

Назначение общественного контроля состоит в построении демократического, правового государства, где широкие массы граждан вовлечены в процессы государственного управления, а органы государственной власти и местного самоуправления качественно осуществляют свою деятельность не только в силу необходимости выполнения обязательных норм и предписаний, а в силу их прямой заинтересованности в положительной оценке их деятельности обществом. При этом общественный контроль «выгоден» как государству (поскольку он позволяет увидеть ошибки в деятельности по управлению делами государства, иногда незаметные «изнутри» органам государственной власти), так и обществу (ведь реализация общественного контроля дает возможность донести

до государства общественное мнение и снизить количество социальных конфликтов). В деятельности по общественному контролю присутствует не только общественный интерес, но и интерес личный – в ходе реализации любой из форм контроля его субъект всегда преследует свои частные цели.

Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ осуществляют граждане Российской Федерации (лично в составе общественных объединений), негосударственные некоммерческие организации, консультативно-совещательные общественные органы, иные институты гражданского общества, иностранные граждане и лица без гражданства, которые свободны и независимы в своих оценках от органов государственной власти, обладают активной позицией и готовностью отстаивать свои интересы. При этом эффективность осуществления ими общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ зависит от нескольких факторов: общественных ожиданий и запросов, уровня доверия к власти, а также от условий, которые создает государство для осуществления общественного контроля.

В ходе общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ всегда происходит сравнение некоего общественного идеала государственной системы с действительностью. Субъектами контроля исследуются структура и полномочия региональных органов власти, принимаемые ими решения, оцениваются степень эффективности их реагирования на существующие проблемы и применяются различные меры воздействия на них. Указанные меры воздействия выражаются в выбираемых представителями общества формах общественного контроля. Среди таких форм можно выделить два крупных блока: прямо предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» формы (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания) и формы, вытекающие из иных правовых актов и практики осуществления контроля. К последнему блоку следует отнести обращение в органы государственной власти и

интерактивные формы - правовые и организационные формы общественного контроля, реализация которых связана с использованием субъектом общественного контроля информационных технологий, в том числе сети Интернет, позволяющих обеспечить непосредственное взаимодействие, диалог субъекта с публичной властью. В работе автор попытался доказать, что использование интерактивных форм контроля сегодня приобретает все большую популярность. А темпы развития и применения информационных технологий, в особенности сети Интернет, позволяют говорить об огромных перспективах реализации общественного контроля в таких формах.

Создание государством условий для осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ главным образом выражается в формировании необходимой для этого правовой основы. В исследовании на основе толкования норм Конституции РФ делается вывод об отнесении вопросов регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. При этом отмечается, что сегодня уже создана обширная правовая база, позволяющая осуществлять общественный контроль в отношении органов государственной власти регионального уровня. Выработан категориальный аппарат, определен объем полномочий как субъектов общественного контроля, так и лиц, в отношении которых он осуществляется, установлены цели, задачи, принципы, гарантии, формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. В первую очередь это связано с принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который стимулировал принятие подзаконных актов и актов регионального уровня в этой сфере. Положительной оценки заслуживает проявленная в субъектах РФ активность в регулировании контрольной деятельности общества – на сегодняшний день специальные законы по вопросам регулирования общественного контроля

приняты в 53 субъектах РФ¹.

Однако говорить о том, что правовая база отвечает всем потребностям эффективного осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, сегодня пока преждевременно. Несмотря на активный характер нормотворческой деятельности, регулирование сферы общественного контроля не лишено недостатков. Правовые акты федерального уровня не в полной мере согласуются между собой, сохраняются фрагментарность в регулировании общественного контроля в различных отраслях и сферах, декларативность ряда положений законодательства, очевидна недостаточная проработанность вопросов закрепления отдельных форм контроля в федеральном законодательстве. Негативными моментами являются отсутствие единообразия в регламентации правовых форм контроля в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и непоследовательность в регулировании правовых последствий общественного контроля.

Правовое регулирование общественного контроля на уровне субъектов РФ, к сожалению, содержит примеры регламентации вопросов, не относящихся к предмету регулирования актов регионального уровня, и наоборот, оставления без внимания тех вопросов, решение которых может и должно быть осуществлено на уровне субъекта РФ. Ввиду многочисленности регионов России, различной степени интереса региональных органов государственной власти к явлению общественного контроля в субъектах РФ сегодня наблюдается разобщенность в регулировании одних и тех же вопросов. Кроме того различаются и способы регламентации тех или иных вопросов, и уровень юридической техники правовых актов в сфере общественного контроля. Все вместе это создает препятствие для эффективного и успешного осуществления общественного контроля.

Ввиду вышесказанного представляется, что работа по совершенствованию правового регулирования в сфере общественного контроля за деятельностью

¹ По состоянию на 31 марта 2017 г.

органов государственной власти субъектов РФ должна быть продолжена. При этом, поскольку общественный контроль касается вопросов взаимодействия общества и государственной власти, такое совершенствование не должно ограничиваться лишь принятием новых правовых актов и изменением существующих. На стадии подготовки правовых актов в сфере общественного контроля необходимо проводить глубокий анализ потребностей и интересов субъектов общественного контроля в предлагаемых правовых механизмах и изучать имеющиеся практики осуществления общественного контроля в различных субъектах РФ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

Международные правовые источники, правовые акты иностранных государств

1. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (г. Эспо, 25 февраля 1991 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. - М., 1996. С. 199 - 207.

2. Международный Пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

3. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (г. Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4465.

4. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. Принят 9 декабря 1988 г. Резолюцией 43/173 на 43-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Правовые основы деятельности системы МВД России. Сборник нормативных документов. Т. 2. - М., 1996. С. 147 - 157.

5. Основные принципы обращения с заключенными. Приняты 14 декабря 1990 г. Резолюция 45/111 Генеральной Ассамблеи ООН // СПС КонсультантПлюс.

6. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята в Нью-Йорке 31 октября 2003 г. резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 31 октября 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

7. Закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 г. № 816-IVQ «Об общественном участии». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=69550 (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

8. Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2014 г. № 74 Об общественных советах государственных органов. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=67919 (дата обращения: 31 марта 2017 г.)

9. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 г. № 383-V ЗРК «Об общественных советах». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80228 (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

Правовые акты Российской Федерации

10. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

11. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Российская газета. 1992. № 32.

12. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. Ст. 170.

13. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-№ 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 7 марта 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

14. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 2 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

15. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления

(распития) алкогольной продукции» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4553.

16. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 19 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

17. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. Ст. 3009.

18. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2222.

19. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 28 марта 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

20. Земельный кодекс Российской Федерации (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

21. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 223.

22. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 7 марта 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

23. Трудовой Кодекс Российской Федерации (в ред. от 3 июля 2017г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (Часть 1). Ст. 3.

24. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.

2003. № 40. Ст. 3822.

25. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

26. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

27. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 3 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 2060.

28. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 19 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 22. Ст. 309.

29. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ред. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

30. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ред. от 23 июня 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (Часть 1). Ст. 6217.

31. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. от 9 марта 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

32. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (ред. от 29 июня 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 48.

33. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 7 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
34. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан // Российская газета. 2011. № 151.
35. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 28 марта 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.
36. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
37. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (ред. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015, № 10. Ст. 1391.
38. Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 7007 (139).
39. Указ Президента Российской Федерации от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» (ред. от 25 июля 2014 г.) // Российская газета. 2010. № 37.
40. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» (ред. от 10 ноября 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 6. Ст. 852.
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2005 г. № 446 «Об утверждении Положения о Совете по инвестированию накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих» (ред. от 26 августа

2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 31. Ст. 3227.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» (ред. от 6 июня 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 32. Ст. 3322.

43. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (ред. от 7 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.

44. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 939.

45. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 марта 2012 г. № 179-6 ГД «О проекте Федерального закона № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №. Ст. 1455.

46. Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (ред. от 23 июня 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

47. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 января

2016 г. № 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 5. Ст. 758.

48. Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 4.

49. Конституция Республики Ингушетия (ред. от 13 апреля 2016 г.) // Сборник Конституций субъектов федерации «Конституции Республик в составе Российской Федерации». Выпуск 1. Издание Государственной Думы 1995 г.

50. Устав Ленинградской области (ред. от 15 декабря 2016 г.) // Вестник Правительства Ленинградской области. 1995. № 1.

51. Устав (Основной Закон) Алтайского края (ред. от 1 декабря 2015 г.) «Алтайская правда». 1999. № 235.

52. Устав города Москвы (ред. от 2 июля 2014 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

53. Устав (Основной Закон) Владимирской области (ред. от 6 марта 2017 г.) // Владимирские ведомости. 2001. № 152-153.

54. Устав Забайкальского края (ред. от 24 октября 2016 г.) // Забайкальский рабочий. 2009. № 30.

55. Устав (Основной Закон) Алтайского края (ред. от 1 декабря 2015 г.) // Алтайская правда. 1999. № 235.

56. Конституция Республики Дагестан (ред. от 4 декабря 2015 г.) // Дагестанская правда. 2003. № 159.

57. Устав Ульяновской области (ред. от 17 ноября 2016 г.) // Ульяновская правда. 2005. № 51.

58. Устав Красноярского края (ред. от 7 июля 2016 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).

59. Областной закон Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ

«О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» (ред. от 30 июня 2016 г.) // Новгородские ведомости. 2002. № 38.

60. Закон Республики Татарстан от 18 января 1995 г. № 2303-ХП «О профессиональных союзах» (ред. от 12 июня 2014 г.) // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1995. № 1. Ст.4.

61. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. № 52-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» (ред. от 12 января 2016 г.) // Кабардино-Балкарская правда. 2002. № 155, 156.

62. Закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» (ред. от 6 мая 2016 г.) // Собрание законодательства Республики Дагестан. 1997. № 4. Ст. 1050.

63. Закон Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах» (ред. от 30 июля 2014 г.) // Советская Адыгея. 1998. № 203.

64. Закон Республики Мордовия от 21 февраля 2002 г. № 10-3 «О правовых актах Республики Мордовия» (ред. от 26 декабря 2016 г.) // Известия Мордовии. 2002. № 29. 2002.

65. Закон Республики Хакасия от 7 июля 2004 г. № 44 «Об охране окружающей среды» (ред. от 11 ноября 2016 г.) // Вестник Хакасии. 2004. № 36.

66. Закон города Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» (ред. от 29 мая 2013 г.) // Тверская, 13. 2003. № 11.

67. Закон Республики Татарстан от 11 декабря 2004 г. № 65-ЗРТ «Об утверждении Программы реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса Республики Татарстан на 2004 - 2010 годы» (ред. от 24 декабря 2009 г.) // Республика Татарстан. 2004. № 252.

68. Закон Республики Тыва от 29 декабря 2004 г. № 1117 ВХ-1 «О радиационной безопасности в Республике Тыва» (ред. от 14 июня 2016 г.) // Тувинская правда. 31 декабря 2004 г.

69. Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (ред. от 22 января 2015 г.) // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2006. № 28.

70. Областной закон Свердловской области от 20 марта 2006 г. № 13-ОЗ «Об обращениях граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в государственные органы Свердловской области, государственные организации Свердловской области, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // Областная газета. 2006. № 81, 82.

71. Закон Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» (ред. от 26 ноября 2014 г.) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. № 189.

72. Закон Республики Дагестан от 17 октября 2006 г. № 48 «Об Общественной палате Республики Дагестан» (ред. от 10 марта 2017 г.) // Дагестанская правда. 2006. № 267, 268.

73. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 ноября 2006 г. № 81-ЗАО «Об Общественной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» (ред. от 26 декабря 2014 г.) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 10.

74. Закон Республики Башкортостан от 12 декабря 2006 г. № 391-з «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан» (ред. от 8 июля 2016 г.) // Республика Башкортостан. 2006. № 241 (26224).

75. Закон Томской области от 11 января 2007 г. № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» (ред. от 14 июня 2016 г.) // Томские новости. 2007. № 3.

76. Закон Волгоградской области от 25 апреля 2007 г. № 1452-ОД «О публичных (общественных) слушаниях» (ред. 26 ноября 2013 г.) // Волгоградская правда. 2007. № 78.

77. Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 г. № 158-ОЗ «Об общественном экологическом контроле в Чукотском автономном округе» // Ведомости. 2007. № 51 (327).

78. Закон Республики Марий Эл от 29 апреля 2008 г. № 26-З «Об Общественной палате Республики Марий Эл» (ред. от 7 марта 2017 г.) // Марийская правда. 2008. № 79.

79. Закон Краснодарского края от 29 апреля 2008 г. № 1459-КЗ «Об Общественной палате Краснодарского края» (ред. от 25 декабря 2015 г.) // Кубанские новости. 2008. № 77.

80. Закон Ярославской области от 7 октября 2008 г. № 50-з «Об Общественной палате Ярославской области» (ред. от 6 октября 2015 г.) // Губернские вести. 2008. № 87.

81. Закон Брянской области от 11 ноября 2008 г. № 90-З «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области» (ред. от 4 октября 2012 г.) // Информационный бюллетень Официальная Брянщина. 2008. № 23.

82. Закон Орловской области от 8 декабря 2008 г. № 851-ОЗ «Об Общественной палате Орловской области» (ред. от 17 марта 2009 г.) // Орловская правда. 2008. № 202.

83. Областной закон Ленинградской области от 17 марта 2009 г. № 20-оз «Об Общественной палате Ленинградской области» (ред. от 14 июля 2016 г.) // Вестник Правительства Ленинградской области. 2009. № 15.

84. Уставный закон Красноярского края «О краевой народной инициативе» (ред. от 26 июня 2014 г.) // Наш Красноярский край. 2009. № 22.

85. Закон Тверской области от 13 апреля 2009 г. № 27-ЗО «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Тверской области» (ред. от 6 ноября 2015 г.) // Тверские ведомости. 2009. № 16.

86. Закон Чукотского автономного округа от 24 июня 2009 г. № 76-ОЗ «Об Общественной палате Чукотского автономного округа» (ред. от 15 июня 2015 г.) // Ведомости. 2009. № 26(404).

87. Закон города Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы (ред. от 15 февраля 2017 г.) // Тверская, 13. 2009. № 90.

88. Закон Республики Карелия от 18 января 2010 г. № 1362-ЗРК «Об Общественной палате Республики Карелия» (ред. от 24 февраля 2014 г.) // Собрание законодательства Республики Карелия. 2014. Ст. 534.

89. Закон города Москвы от 27 января 2010 г. № 2 «Основы жилищной политики города Москвы» (ред. от 28 декабря 2016 г.) // Тверская, 13. 2010. № 22-23.

90. Закон Красноярского края от 9 июня 2011 г. № 12-5979 «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты» // Наш Красноярский край. 2011. № 43.

91. Областной закон Ростовской области от 6 июля 2011 г. № 619-ЗС «Об Общественной палате Ростовской области» (ред. от 26 июня 2016 г.) // Наше время». 2011. № 60.

92. Закон Новосибирской области от 5 декабря 2011 г. № 152-ОЗ «О Законодательном Собрании Новосибирской области» (ред. от 5 мая 2016 г.) // Советская Сибирь. 2011. № 243.

93. Закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. 2011. № 12.

94. Закон города Москвы от 4 июля 2012 г. № 34 «Об Общественной палате города Москвы» (ред. от 24 февраля 2016 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 39.

95. Закон Хабаровского края от 27 февраля 2013 г. № 261 «Об общественных экологических инспекторах Хабаровского края» (ред. от 24 февраля 2016 г.) // Собрание законодательства Хабаровского края. 2013. № 2 (часть I) (в настоящее время утратил силу).

96. Закон Приморского края от 1 ноября 2013 г. № 288-КЗ «Об Общественной палате Приморского края» (ред. от 21 июля 2016 г.) // Приморская

газета. 2013. № 105.

97. Закон Орловской области от 2 ноября 2013 г. № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области» (ред. от 1 июля 2016 г.) // Орловская правда. 2013. № 166.

98. Закон Республики Северная Осетия - Алания от 12 февраля 2014 г. № 3-РЗ «Об общественной экспертизе проектов законов Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 2014. № 34 (26542).

99. Закон г. Москвы от 12 марта 2014 г. № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 19.

100. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 марта 2014 г. № 6-РЗ «Об общественном экологическом контроле» // Официальная Кабардино-Балкария. 2014. № 11.

101. Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» (ред. от 27 ноября 2015 г.) // Якутские ведомости. 2014. № 30.

102. Закон Калужской области от 26 мая 2014 г. № 581-ОЗ «Об общественных советах при органах исполнительной власти Калужской области» // Весть документы. 2014. № 19.

103. Закон Республики Крым от 15 мая 2014 г. № 1-ЗРК «Об Общественной палате Республики Крым» (ред. от 2 марта 2017 г.) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 1. Часть 2.

104. Закон Тверской области от 1 октября 2014 г. № 70-ЗО «Об Общественной палате Тверской области» // Тверские ведомости. 2014. № 40.

105. Закон Мурманской области от 14 ноября 2014 г. № 1781-01-ЗМО «О дополнительных мерах обеспечения общественного контроля» // Мурманский Вестник. 2014. № 220. С. 3.

106. Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 19 ноября 2014 г. № 96-оз «Об Общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» (ред. от 23 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Ханты-

Мансийского автономного округа - Югры (спецвыпуск). 2014. № 11 (том 4). Ст. 1324.

107. Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» (ред. от 10 марта 2015 г.) // Амурская правда. 2015. № 1.

108. Закон Республики Дагестан от 13 марта 2015 г. № 19 «Об общественном экологическом контроле» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2015. № 5. Ст. 178.

109. Закон Республики Дагестан от 4 декабря 2015 г. № 113 «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Республике Дагестан» // Дагестанская правда. 2015. № 497.

110. Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» // Тюменская область сегодня. 2015. № 33.

111. Закон Тамбовской области от 29 апреля 2015 г. № 522-3 «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2015. № 32 (1579).

112. Закон Ярославской области от 21 мая 2015 г. № 35-з «Об общественном контроле в Ярославской области» // Документ-Регион. 2015. № 41.

113. Закон Алтайского края от 29 июня 2015 г. № 52-ЗС «Об общественном контроле в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. № 230 (Часть 1). 2015. Ст. 95.

114. Закон Республики Тыва от 5 июля 2015 г. № 100-ЗРТ «Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва» (ред. от 22 июня 2016 г.) // Тувинская правда. № 76. 16 июля 2015 г.

115. Закон Иркутской области от 7 июля 2015 г. № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области». 2015. № 27.

116. Закон Московской области от 22 июля 2015 г. № 130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2015. № 141.

117. Закон Хабаровского края от 22 сентября 2015 г. № 110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» (ред. от 25 января 2017 г.) // Собрание законодательства Хабаровского края. 2015. № 9 (I).

118. Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. № 145-ЗРК/2015 «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» // Крымские известия. 2015. № 189 (5855).

119. Закон города Севастополя от 20 октября 2015 г. № 192-ЗС «Об осуществлении общественного контроля в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2015. № 89 (1833).

120. Закон Архангельской области от 26 октября 2015 г. № 338-20-ОЗ «Об общественном контроле в Архангельской области» (ред. от 5 декабря 2016 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. 2015. № 20.

121. Закон Еврейской автономной области от 25 ноября 2015 г. № 822-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Еврейской автономной области» (ред. от 27 января 2016 г.) // Биробиджанская звезда. 2015. № 86.

122. Областной закон Ленинградской области от 13 ноября 2015 г. № 114-оз «Об общественном контроле в Ленинградской области» (ред. от 6 мая 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 17 ноября 2015 г.

123. Закон Псковской области от 15 декабря 2015 г. № 1605-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Псковской области» // Псковская правда. 2015. № 92.

124. Закон Краснодарского края от 25 декабря 2015 г. № 3305-КЗ «Об общественном контроле в Краснодарском крае» (ред. от 3 марта 2017 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

30 декабря 2015 г.

125. Закон Чувашской Республики от 29 декабря 2015 г. № 86 «Об общественном контроле в Чувашской Республике» // Республика. 2016. № 1.

126. Закон Волгоградской области от 30 декабря 2015 г. № 240-ОД «Об осуществлении общественного контроля в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2016. № 1.

127. Закон Костромской области от 4 марта 2016 г. № 70-6-ЗКО «Об общественном контроле в Костромской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 9 марта 2016 г.

128. Закон Самарской области от 11 апреля 2016 г. № 49-ГД «Об общественном контроле в Самарской области» // Волжская коммуна. 2016. № 88 (29634).

129. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19 апреля 2016 г. № 20-РЗ «Об общественном контроле в Кабардино-Балкарской Республике» (ред. от 28 декабря 2016 г.) // Официальная Кабардино-Балкария. 2016. № 14.

130. Закон города Севастополя от 8 июня 2016 г. № 246-ЗС «О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя» (ред. от 14 декабря 2016 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 9 июня 2016 г.

131. Постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы» (ред. от 17 октября 2016 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 17.

132. Постановление Правительства Москвы от 12 октября 2010 г. № 938-ПП «О мерах по совершенствованию работы управ районов города Москвы с населением» (ред. от 7 июля 2015 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 60.

133. Постановление Правительства Республики Бурятия от 6 декабря 2011 г. № 643 «Об утверждении Порядка осуществления общественного контроля за охраной атмосферного воздуха в Республике Бурятия» (ред. от 11 марта

2016 г.) // «Официальный вестник» к газете «Бурятия». 2011. № 142.

134. Распоряжение заместителя Мэра в Правительстве Москвы - руководителя Аппарата мэра и Правительства Москвы от 12 октября 2012 г. № 61-РР «Об утверждении Регламента обработки и публикации информации на порталах Правительства Москвы» // СПС КонсультантПлюс.

135. Указ Президента Республики Башкортостан от 18 января 2013 г. № УП-5 «Об информационной системе «Электронная приемная органов власти Республики Башкортостан» (ред. от 30 декабря 2016 г.) // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>. 22 июня 2013 г.

136. Постановление Правительства Москвы от 15 апреля 2013 г. № 234-ПП «Об интерактивном взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы с населением города Москвы» (ред. от 28 ноября 2014 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 23. 25 апреля 2013 г.

137. Постановление Правительства Республики Мордовия от 23 апреля 2013 г. № 124 «Об утверждении Порядка реализации мероприятий, направленных на информирование населения о принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления мерах в сфере жилищно-коммунального хозяйства и по вопросам развития общественного контроля в этой сфере» // Известия Мордовии. 2013. № 63-24-1.

138. Постановление Правительства Тюменской области от 25 апреля 2013 г. № 131-п «О Порядке образования и типовых правилах организации деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти Тюменской области» (ред. от 19 октября 2015 г.) // Тюменская область сегодня. 2013. № 79.

139. Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 24 мая 2013 г. № 116 «Об экспертной рабочей группе по рассмотрению общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (ред. от 23 декабря 2016 г.) // Официальный интернет-сайт исполнительных органов государственной

власти Республики Адыгея <http://www.adygheya.ru>. 5 июня 2013 г.

140. Распоряжение правительства Республики Карелия от 7 октября 2013 г. № 669р-П «Об одобрении Соглашения между Фондом развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии» и Правительством Республики Карелия о взаимодействии при обеспечении рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2013. № 10 (Часть II). С. 1875.

141. Постановление губернатора Хабаровского края от 28 ноября 2014 г. № 88 «Об утверждении Положения о главном управлении внутренней политики губернатора и правительства Хабаровского края» (ред. от 6 марта 2017 г.) // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края <http://laws.khv.gov.ru>. 1 декабря 2014 г.

142. Приказ Департамента жилищно-коммунального хозяйства и государственного жилищного надзора Томской области от 28 февраля 2014 г. № 10 «Об общественном жилищном контроле» // СПС КонсультантПлюс.

Решения судов

143. Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // Российская газета. 1996. № 73.

144. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 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» // Российская газета. 1997. № 7.

145. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. 1997. № 25.

146. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 64.

147. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // Российская газета. 2002. № 128.

148. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 2.

149. Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27 марта 2015 г. по делу № 3-15/15 «О признании недействующими отдельных положений Закона РС (Я) от 30 апреля 2014 г. 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2015. № 39.

Монографии, учебники, учебные пособия

150. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 3. - М.: Статут, 2010.
151. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Зерцало-М, 2003.
152. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. - М.: НОРМА, 2003.
153. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. - М.: НОРМА, 2008.
154. Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы. - М.: Юрлитинформ, 2013.
155. Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. - М.: Издательство «Весь Мир», 2010.
156. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М.: Юридическая литература, 1987.
157. Государство и общество в пространстве власти и политических коммуникаций. Политическая наука: Ежегодник 2013 / гл. ред. Соловьев А.И. - М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2013.
158. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. Туровцева В.И. - М.: Наука, 1970.
159. Едкова Т.А, Иванюк О.А, Сороко А.В. и др. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Тихомиров Ю.А. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.
160. Желдыбина Т.А. Законотворчество в России. - М.: Инфа - М, 2015.
161. Забралова О.С. Общественный контроль в Российской Федерации. - М.: Навигатор, 2011.
162. Институты конституционного права / отв. ред. Андриченко Л.В., Постников А.Е. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2011.
163. Конин Н.М. Административное право России: учебник / под

ред. Кони́на Н.М., Стари́лова Ю.Н. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006.

164. Конституции Республик в составе Российской Федерации. Выпуск 1. - М.: Издание Государственной Думы. 1995.

165. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: Монография / отв. ред. Постников А.Е., Андриченко Л.В. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016.

166. Козырев А.А. Принцип разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации. - М.: Российская академия социальных наук, 2001.

167. Комментарий к Конституции Российской Федерации; под ред. Зорькина В.Д. - М.: НОРМА, Инфра-М, 2011 // СПС КонсультантПлюс.

168. Литвиненко В.Т. Общественный контроль в системе государственного управления в РФ. Учебное пособие. - Ставрополь: Альфа Принт, 2012.

169. Научные концепции развития российского законодательства / под ред. Хабриевой Т.Я., Тихомирова Ю.А. - М.: Юриспруденция, 2015.

170. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. - М.: Азбуковник, 1997.

171. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / отв. ред. Зубарев С.М. - М.: Финансовый университет, 2011.

172. Правовое регулирование государственного контроля. Монография / отв. ред. Ноздрачев А.Ф. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. 2012.

173. Пылин В.В., Пылин С.В. Государственный и муниципальный контроль. Учебное пособие. - Санкт-Петербург: Изд-во Политехнического ун-та, 2011.

174. Современные проблемы организации публичной власти: монография / отв. ред. С.А. Авакьян. - М., 2014.

175. Словарь философских терминов; науч.

ред. В.Г. Кузнецова. - М.: Инфа - М, 2007. XVI.

176. Слепенков. И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления. - М.: Высшая школа, 1990.

177. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс.

178. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных странах / отв. Ред. Лафитский В.И., Тимошенко И.Г. - М.: ИНФА-М, 2015.

179. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.М. Ушакова. Т. 1. - М.: ТЕРРА, 1996.

180. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. - М.: Политиздат, 1968.

181. Философский энциклопедический словарь / ред. кол.: Аверинцев С.С., Араб-Оглы Э.А., Ильичев Л.Ф. и др. 2-е изд. - М.: Советская энциклопедия, 1989.

182. Философский словарь / авт.-сост. С.Я. Подопрigора, А.С. Подопрigора. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2010.

183. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. - М.: Наука РАН, 2016 // СПС КонсультантПлюс.

184. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. - М.: Норма, 2013.

185. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М.: Наука, 1981.

Статьи

186. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3-17.

187. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-

правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20-30.

188. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12 - 21.

189. Адыгезалова, Г.Э. Источники права в правовой теории Р. Паунда - основоположника классической социологической юриспруденции // Новая правовая мысль. 2004. № 4. С. 60–63.

190. Адыгезалова, Г.Э. О. Холмс и реалистическая школа права в США // Общество и право. 2012. № 2 (39).

191. Арефьева Л.В. Проблемы становления общественных наблюдательных комиссий // Российский следователь. 2009. № 23. С. 19 – 21. СПС КонсультантПлюс.

192. Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9 // СПС КонсультантПлюс.

193. Бердникова Е.В. Роль и место общественного контроля в механизме защиты прав человека и гражданина России // Ленинградский юридический журнал. № 2. 2012. С. 68 – 76.

194. Болдырев О.Ю. Некоторые проблемы и особенности оспаривания нормативно-правовых актов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 64 - 71.

195. Бондарев А.С. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. С. 65 - 70.

196. Бондарь Н.Ю. Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3. С. 3-7// СПС КонсультантПлюс.

197. Бризкун К.А. О видах рекомендательных актов международных организаций и формах их влияния на национальное законодательство // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 111 – 119 // СПС КонсультантПлюс.

198. Букалерева Л.А., Остроушко А.В. Информационно-правовое обеспечение общественной оценки деятельности государственных органов // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 732 – 737 // СПС КонсультантПлюс.

199. Волкова Л.П. Административно-правовой аспект разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 41 - 44. // СПС КонсультантПлюс.

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

201. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3 С. 32 – 39 // СПС КонсультантПлюс.

202. Гриб В.В. Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 2 - 5. // СПС КонсультантПлюс.

203. Гриб В.В. Модели и принципы формирования общественных палат в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 39 - 42. // СПС КонсультантПлюс.

204. Десятых П.В. Субъект организации общественного контроля за деятельностью органов милиции // Административное право и процесс. 2007. № 6 // СПС КонсультантПлюс.

205. Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 49 - 51.

206. Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и

общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 111 - 122 // СПС КонсультантПлюс.

207. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7 - 13 // СПС КонсультантПлюс.

208. Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 20 – 26 // СПС КонсультантПлюс.

209. Зубарев С.М. Механизм общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. М: Lex russica. 2014. № 7. Т. ХСVI. С. 42.

210. Измайлова Ф.Ш. Государственный контроль (понятие, принципы, система государственного контроля) // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора: сб. научных трудов. - М., 1994. С. 201.

211. Иванов А.В. Особенности правового статуса общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 16 - 19. СПС КонсультантПлюс.

212. Исаева Е.А. Формирование комплексной нормативной базы для внедрения общественного контроля в России // Власть. 2014. № 10. С. 150 - 154.

213. Кабанов П.А. Общественные слушания вопросов противодействия коррупции как одна из форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти при осуществлении общественного контроля: понятие, содержание, механизм осуществления // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1101 - 1110 // СПС КонсультантПлюс.

214. Капралова Ю.Г. Контроль исполнительных органов государственной власти за соблюдением трудового законодательства в деятельности бюджетных учреждений // Lex russica. 2015. № 1. С. 121 - 129.

215. Квицинский М.Ю. Социально-политическая ответственность функционирования СМИ в российском обществе // Армия и общество. № 4. 2007. С. 53 – 58.

216. Кондрашев А.А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 33 - 36.

217. Краснова К.А, Шиловская А.Л. Вопросы оптимизации деятельности общественных наблюдательных комиссий в местах исполнения наказания в виде лишения свободы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 2. С. 4 - 7 // СПС «КонсультантПлюс».

218. Крусс В.И., Копылов В.В. Институциональные инновации в российской уголовно-исполнительной системе и их значение для механизма конституционного гарантирования прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 32 – 37 // СПС КонсультантПлюс.

219. Лапаева В.В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов // Законодательство и экономика. 2002. № 10. С. 8 - 19 // СПС КонсультантПлюс.

220. Лапина М.А., Ловинюков А.С. Понятие и виды финансового контроля // Юридический мир. 2012. № 4. С. 28 - 31.

221. Лапшина А.И. Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти» // Правовое государство: Теория и практика. 2014. Т. 2. № 36. С. 136 - 140.

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

223. Лапшина А.И. Правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 95 – 102.

224. Лапшина А.И. К вопросу об унификации правового регулирования деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 525 – 529.

225. Лисина О.В. Некоторые вопросы обеспечения законности в уголовно-исполнительной системе // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 60 - 65.

226. Максимова Е.В. К вопросу о приемах юридической техники, применяемых при изложении нормативно-правовых предписаний федеральными органами исполнительной власти // Юридический мир. 2009. № 5. С. 60 - 64 // СПС КонсультантПлюс.

227. Матевосова Е.К. Правовой нигилизм в России и его причины. Актуальные проблемы российского права // 2011. № 3.

228. Мезинов Д.А. О соотношении понятий «цель» и «задача» в науке уголовного процесса // Вестник Томского государственного университета. № 340. 2010. С. 129 - 131.

229. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16 - 19 // СПС КонсультантПлюс.

230. Нестеров А.В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 12 - 18 // СПС КонсультантПлюс.

231. Окулич И.П, Конева Н.С. Политическая культура публично-властных субъектов в Российской Федерации в общем контексте современной политической системы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 11 - 14 // СПС КонсультантПлюс.

232. Омарова У.А. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // Правовая реформа в субъектах Российской Федерации на Северном Кавказе. Ростов-на-Дону. 1999.

233. Пакерман Г.А. Методы унификации права на примере правового регулирования иностранных инвестиций // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 98 - 110 // СПС КонсультантПлюс.

234. Панкратова М.Е., Гомонов Н.Д. Проблемы противодействия правовому нигилизму в современной России // Вестник Мурманского

государственного технического университета. 2006. № 1.

235. Плотников А.А. Общественный контроль и его потенциал в сфере противодействия коррупции // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 2. С. 105 – 111.

236. Плюгина И.В. О статусе апатридов и сокращении безгражданства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 111 - 117.

237. Румянцева В.Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11. С. 42 - 48 // СПС КонсультантПлюс.

238. Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства // Вестник Пермского университета. 2012. № 2. С. 65 – 70.

239. Синюгин В.Ю. К вопросу о формировании правовой основы общественного контроля в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 26 – 28 // СПС КонсультантПлюс.

240. Сологуб В.А, Хашева И.А. Роль гражданского общества в реализации государственной политики противодействия коррупции // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. № 1. С. 68 - 75.

241. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2 // СПС КонсультантПлюс.

242. Страшун Б.А. Важная проблема теории права // Журнал российского права. 2007. № 10. С. 148 - 150 // СПС КонсультантПлюс.

243. Студеникина М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 6 - 11.

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

245. Усманова Е.Ф., Семелева Е.Ю. Институт общественного контроля как неотъемлемая составляющая правового государства // Социально-политические науки. 2011. № 1. С. 62 - 65 // СПС КонсультантПлюс.

246. Усс А.В. Актуальные проблемы формирования единого правового пространства Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. 2002. № 2.

247. Хохлова Е.А. Открытое письмо как конституционно-публичный институт выражения мнения // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 23 - 34 // СПС КонсультантПлюс.

248. Чеботарев Г.Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 62 - 65. // СПС КонсультантПлюс.

249. Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И. Электронное государство, электронное правительство, электронная демократия на современном этапе развития Российской Федерации // Юридический мир. 2012. № 7. С. 35 - 38 // СПС КонсультантПлюс.

250. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 65-73.

251. Шарков Ф. И., Сперанский В. И. Общая конфликтология. Учебник для бакалавров. Под ред. Шаркова Ф.И. М. 2015 //URL: http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/1042262/_-_Obschaya_konfliktologiya.html (дата обращения 31 марта 2017 г.).

252. Широбоков С.А. Правовая мотивация взаимодействия граждан и государства в Российской Федерации // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2012. № 1. С. 53 - 58 // СПС КонсультантПлюс.

Диссертации и авторефераты диссертаций

253. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Автореферат диссертации на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.01. - Саратов, 2006.

254. Верещагина Л.Н. Практика отстаивания интересов граждан через обращения в органы государственной власти как форма социального контроля.

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук: 22.00.04. - Краснодар, 2011.

255. Гулина О.Р. Исторические корни правового нигилизма в современной России. Диссертация на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.01. - Уфа, 2002.

256. Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Диссертация на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.02. - М., 2015.

257. Шестакова Е.В. Модельное законодательство (теоретико-правовые аспекты и практика применения). Диссертация на соискание ученой степени юридических наук: 12.00.01. - М., 2006.

Электронные ресурсы

258. Горячая линия Губернатора Владимирской области. URL: <http://gubernator33.ru/priemnaya/goryachaya-liniya> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

259. Демократор. URL: <http://democrator.ru> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

260. Довольный гражданин. URL: <http://socialsys.ru/happy-citizen/description.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

261. Европейская гражданская инициатива. URL: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/collection> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

262. Зарубежный опыт становления общественного контроля. URL: <http://moyuniver.net/zarubezhnyj-opyt-stanovleniya-obshhestvennogo-kontrolya> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

263. Интернет-приемная Правительства Хабаровского края URL: <http://www.services.khv.ru/hod.aspx> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

264. Концепция Федерального закона «Об основных принципах организации деятельности общественных палат субъектов РФ». URL: <http://www.portal-nko.ru/biblio/law/p/292> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

265. Мособлизбирком объяснил причины перебоев онлайн-трансляции с выборов. URL: <http://ria.ru/society/20121014/773999625.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

266. Общественное обсуждение законопроектов. URL: <http://www.zakonoproekt2012.ru/#law/police> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

267. Общественное обсуждение законопроектов. URL: <http://www.zakonoproekt2012.ru/#law/edu> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

268. Общественная палата РФ предлагает московским властям ввести наличную оплату парковки. URL: <http://tass.ru/obschestvo/2408659> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

269. Общественное телевидение в странах мира. Справка. URL: ria.ru/spravka/20111222/523374537.html (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

270. Открытая Республика. URL: <https://www.openrepublic.ru> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

271. Открытое письмо Рината Дасаева губернатору Московской области Воробьеву А.Ю. URL: <http://lamagrad.net/posts/6306-otkrytoe-pismo-rinata-dasaeva-gubernatoru-moskovskoi-oblasti-vorobevu-a-yu.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

272. Открытое письмо самарских дизайнеров губернатору Меркушкину и главе города Фурсову. URL: <http://samcult.ru/review/11789> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

273. Открытое письмо Димитрогло О.В., Зайцева А.И. Генеральному Прокурору РФ Ю.Я.Чайка о принятии мер по исполнению Поручений Президента РФ В.В.Путина о роли прокуратуры. URL: http://moskva-prezidentu.ru/news/otkrytoe_pismo_generalnomu_prokuroru_rf_ju_ja_chajka_o_prinjat

ii_mer_po_ispolneniju_poruchenij_prezidenta_rf_v_v_putina_o_rolj_prokuratury/2016-10-19-36780 (дата обращения: 31 марта 2017 г.)

274. Открытое письмо Омарова О.М. Прокурору города Москвы
URL: <http://zaglasnost.ru/2016/08/otkrytoe-pismo-prokuroru-goroda-mos.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.);

275. Онлайн-приемная Губернатора Вологодской области.
URL: http://vologda-oblast.ru/onlayn_priemnaya_gubernatora (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

276. Официальный информационный портал Хабаровского края. В Хабаровском крае повысят эффективность работы общественных экологических инспекторов. URL: <http://www.kremlinrus.ru/news/156/52556> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

277. Официальный интернет-портал Республики Карелия. Единая виртуальная приемная органов исполнительной власти Республики Карелия
URL: <http://www.gov.karelia.ru/request/about.html> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

278. Официальный портал Республики Тыва.
URL: <http://gov.tuva.ru/internet-reception> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

279. Официальный сайт Белого Дома США.
URL: <https://petitions.whitehouse.gov> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

280. Официальный сайт Орловского областного совета народных депутатов. URL: <http://oreloblsovet.ru/blog/2017/01/31/formirovanie-novogo-sostava-obshhestvennoj-palaty-orlovskoj-oblasti> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

281. Официальный сайт Правительства Новгородской области.
URL: <http://www.novreg.ru/vlast/governor/request.php> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

282. Официальный сайт Администрации Курской области.
URL: <http://adm.rkursk.ru/index.php?id=443> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

283. Официальный сайт Законодательной Думы Томской области. URL: https://duma.tomsk.ru/content/sovet_obshhestvennykh_iniciativ (дата обращения:

D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F%2007.02.2014%20-1.pdf (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

293. Российская общественная инициатива.

URL: <https://www.roi.ru/complete> (дата обращения: 3 апреля 2017 г.).

294. Сердитый гражданин. URL: <http://www.angrycitizen.ru> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

295. Совет общественных инициатив обсудил концепцию ИНО Томск.

URL: <https://www.youtube.com/watch?v=QLzb3RkdFsQ> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

296. Стратегия формирования и продвижения бренда Пензенской области.

URL: <http://www.slideshare.net/ssuser99c219/ss-17456914> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

297. City branding. URL: <http://citybranding.ru/penzabrand> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).

298. Public Broadcasting Act of 1967. URL: <http://www.cpb.org/aboutpb/act> (дата обращения: 31 марта 2017 г.).