

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

М О Н О Г Р А Ф И Я

Ответственный редактор
доктор юридических наук,
профессор **А. Е. Постников**



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2024

Одобрено секцией публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП).

Рецензенты:

Ковлер А. И., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий центром международного права и сравнительно-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

Умнова-Конюхова И. А., доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, ведущий научный сотрудник отдела правоведения Института научной информации по общественным наукам РАН.

Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации **А. Е. Постников**.

О-28 **Общественный контроль в конституционном праве : монография / отв. ред. А. Е. Постников. — Москва : Проспект, 2024. — 208 с.**

ISBN 978-5-392-41016-3

В монографии рассматриваются институт общественного контроля и его современное законодательное регулирование. Общественный контроль представляет собой значимую форму воздействия гражданского общества на осуществление публичной власти, способствует реализации прав граждан и демократическому развитию государства. Этот правовой институт получил развернутое закрепление во многих российских законодательных актах. Однако не все решения в этой сфере оптимальны, а происходящая в настоящее время систематизация законодательства требует дальнейшей конституционно-правовой разработки вопросов предмета, методов, форм общественного контроля и их особенностей. Эти вопросы ставятся и решаются авторами монографии, в том числе с учетом зарубежного опыта регулирования общественного (гражданского) контроля.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на август 2023 г.

Для научных работников, преподавателей, депутатов и сотрудников государственных и муниципальных органов, а также всех, кто интересуется вопросами осуществления общественного контроля.

УДК 342
ББК 67.400

Научное издание

Постников Александр Евгеньевич и др.

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ
В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ**

Монография

Подписано в печать 22.12.2023. Формат 60×90 1/16.

Печать цифровая. Печ. л. 13,0. Тираж 1000 (1-й завод 100) экз.

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Коллектив авторов, 2023

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации (ИЗиСП), 2023

© Оформление. ООО «Проспект», 2023

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

PUBLIC CONTROL IN CONSTITUTIONAL LAW

MONOGRAPH

Executive editor
Doctor of Law, Professor
A. E. Postnikov



• PROSPEKT •

Moscow
2024

Approved at the Public Law Section of the Scientific Council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL).

Reviewers:

Kovler A. I., Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Center of International Law and Comparative Legal Studies of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;

Umnova-Konyukhova I. A., Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Leading Researcher of the Department of Law of the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences.

Executive editor Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation
A. E. Postnikov.

Public Control in Constitutional Law : Monograph / ex. ed. A. E. Postnikov. — Moscow : Prospekt, 2024. — 208 p.

ISBN 978-5-392-41016-3

The monograph examines the issues of development and modern legislative regulation of public control. Public control is a significant form of influence of civil society on the exercise of public power, contributes to the realization of citizens' rights and, in general, the democratic development of the state. In our country, this legal institution has received extensive consolidation in a variety of legislative acts. At the same time, not all legislative decisions turn out to be optimal, including from the point of view of the mechanism for implementing public control. The current systematization of legislation in this area requires further scientific development of issues of the subject, methods, forms of public control, their features, taking into account the subjects and objects of public control. These issues are raised and solved by the authors of the monograph, including taking into account foreign experience in regulating public (civil) control.

Regulatory legal acts are given as of August 2023.

The book is intended for researchers, teachers, deputies and employees of state and municipal bodies, and anyone who interested in the implementation of public control.

© Collective of authors, 2023

© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), 2023

© Design. Prospekt LLC, 2023

ISBN 978-5-392-41016-3

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Постников А. Е., заведующий отделом конституционного права ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (отв. ред.) – введение, гл. 5

Никитина Е. Е., ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук – гл. 1

Колосова Н. М., главный научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, доктор юридических наук – гл. 2

Васильева Л. Н., ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук – гл. 4

Помазанский А. Е., ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук – гл. 7

Жуков Д. В., старший научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук – гл. 3 (в соавт. с С. В. Шульгой), 6 (в соавт. с Д. Б. Велиуловой)

Шульга С. В., ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук – гл. 3 (в соавт. с Д. В. Жуковым)

Пилипенко А. Н., ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук – гл. 8 (в соавт. с Н. Ю. Трещетеновой и Ф. А. Лещенковым)

Трещетенова Н. Ю., старший научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП – гл. 8 (в соавт. с А. Н. Пилипенко и Ф. А. Лещенковым)

Лещенков Ф. А., научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП – гл. 8 (в соавт. с А. Н. Пилипенко и Н. Ю. Трещетеновой)

Велиулова Д. Б., старший специалист отдела конституционного права, аспирант кафедры международного и европейского права ИЗиСП – гл. 6 (в соавт. с Д. В. Жуковым)

AUTHORS

Postnikov A.E. – Head of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation – introduction, chapter 5

Nikitina E.E. – Leading Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law (Ph.D) – chapter 1

Kolosova N.M. – Chief Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law – chapter 2

Pomazanskiy A.E. – Leading Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law (Ph.D) – chapter 7

Vasilieva L.N. – Leading Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law (Ph.D) – chapter 4

Zhukov D.V. – Senior researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law (Ph.D) – chapter 3 (co-authored with S.V. Shulga), chapter 6 (co-authored with D.B. Veliulova)

Shulga S.V. – Leading Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law (Ph.D) – chapter 3 (co-authored with D.V. Zhukov)

Pilipenko A.N. – Leading Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law (Ph.D) – chapter 8 (co-authored with Treshchetenkova N.Y., Leschenkov F.A.)

Treshchetenkova N.Y. – Senior Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under

the Government of the Russian Federation – chapter 8 (co-authored with Pilipenko A.N., Leschenkov F.A.)

Leshchenkov F.A. – Researcher of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – chapter 8 (co-authored with Pilipenko A.N., Treshchetenkova N.Y.)

Veliulova D.B. – Senior Specialist of the Constitutional Law Department of the Institute of the Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Ph.D student – chapter 6 (co-authored with D.V. Zhukov)

ВВЕДЕНИЕ

Общественный контроль — одно из важных явлений в правовой системе нашей страны. Сама идея общественного контроля в качестве необходимой формы взаимодействия гражданского общества и государства, публичной власти достаточно прочно утвердилась как на уровне законодательной политики, так и в массовом сознании. Широкое закрепление различных инструментов общественного контроля во множестве законодательных актов составляет особенность российской правовой системы, отличающей ее от других правовых систем, в рамках которых общественный (гражданский) контроль имеет более ограниченное значение.

Распространению института общественного контроля в современном законодательстве в определенной мере способствовала советская традиция. На уровне народного контроля, участия общественности в выполнении государственных функций, провозглашенных официальной идеологией магистральными направлениями развития советской политической системы, в сознание граждан последовательно внедрялась идея о праве участвовать в контроле за деятельностью структур, наделенных властными полномочиями в сферах, представляющих интерес для жизнедеятельности населения. Высоко идеологизированный, часто фиктивный, во многом переплетенный с партийно-государственным контролем, общественный контроль, тем не менее, имел и положительное значение, содействуя поиску путей преодоления отчуждения человека от власти. Источником его поддержки было то, что в его основе лежали идеи социальной справедливости и общественного самоуправления.

В Конституции РФ 1993 г. идея общественного контроля не получила непосредственного выражения. В то же время на основе принципов Конституции, в том числе определяющих основы правового статуса личности, стало постепенно получать развитие законодательное регулирование общественного контроля в отдельных областях отношений.

Отличительные свойства общественного контроля как правового института связаны с его предметной направленностью и методами воздействия на регулируемые отношения. Предметная сфера обществен-

ного контроля в самом общем виде — это осуществление публичных функций. Что касается методов общественного контроля, то данный вид контроля не носит императивного характера и непосредственно не опирается на механизмы публичного принуждения. Тем не менее, будучи закреплен на законодательном уровне, он пользуется защитой со стороны властных органов. Кроме того, они обязаны учитывать его результаты. Таким образом, его основная функция — развитие коммуникаций между гражданским обществом и публичной властью. И это коммуникации особого рода, призванные развивать прозрачность государственного управления, повышать уровень доверия во взаимоотношениях граждан и представителей власти.

Общественный контроль как правовую категорию следует отличать от общественного контроля как социологической категории. В последнем качестве общественный контроль является синонимом социального контроля, в котором используется более широкий круг правовых инструментов, включая императивные институты народовластия, такие как парламентаризм, выборы, референдум, которые также являются формами социального контроля (либо общественного контроля в его широком, неюридическом смысле).

Сущностной чертой общественного контроля как правовой категории является его неимперативный характер, что отличает его от деятельности институтов народовластия, выполняющих функции социального контроля. Именно посредством специфических неимперативных методов (наблюдения, мониторинга, обсуждений и т. д.) общественный контроль достигает целей воздействия на деятельность публичной власти.

Общественный контроль получил развернутое закрепление в рамках правовой системы. Этот правовой институт многогранен, что находит выражение в различных режимах его осуществления в зависимости от конкретных сфер общественных отношений. Будучи своего рода «сквозным» правовым институтом, он развивается во многих отраслях законодательства, тем самым воздействуя на применяемые в них методы правового регулирования.

Особенностью современного этапа развития общественного контроля является определенная универсализация его институтов и систематизация его правового регулирования. Тенденция к универсализации, прежде всего, проявляется в учреждениях Общественной палаты РФ, а впоследствии и общественных палат (советов) в субъектах Российской Федерации. И хотя они не заместили иные институты общественного контроля, появление данных субъектов общественного контроля «общей компетенции» оказало и продолжает оказывать существенное влияние на иные его формы. Несомненное свидетельство тому — все более активное участие Общественной палаты в назначении наблюдателей на выборах.

Систематизация соответствующего правового регулирования государственного управления связана с принятием в 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Очевидно, что принятие этого закона не имело цели урегулировать общественный контроль во всех его проявлениях, что представляется малореальной задачей с учетом его многообразия. Однако он послужил обобщению принципов и процедур осуществления общественного контроля, задал общее направление его развития как отдельного правового института. С учетом положений данного Федерального закона получило дальнейшее развитие нормотворчество на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В представленной монографии исследуются общие теоретические подходы к развитию понятия «общественный контроль» в рамках отечественной правовой системы, выявляются конституционно-правовая сущность общественного контроля и его особенности в отдельных отраслях законодательства и сферах управления, рассматриваются конституционные гарантии общественного контроля. Дается общая характеристика системы правового регулирования общественного контроля, сложившаяся в Российской Федерации, и тенденций ее развития. Показывается динамика общественного контроля на региональном и муниципальном уровнях. Сравнительно-правовое исследование общественного (гражданского) контроля в европейских странах дает представление о многообразии вариантов правового регулирования участия граждан в контроле за деятельностью органов публичной власти и в то же время о схожести возникающих проблем.

Авторы надеются, что это издание послужит развитию научных основ общественного контроля в нашей стране, а содержащиеся в нем выводы и рекомендации окажут влияние на совершенствование законодательства об общественном контроле и практики его применения.

*Ответственный редактор,
доктор юридических наук
А. Е. Постников*

Глава 1

ПОНЯТИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

На протяжении многих десятилетий одной из важнейших форм взаимодействия государства и общества в Российской Федерации являлся общественный контроль, активное формирование которого связывается с началом советской истории. Несмотря на существенную эволюцию российской правовой теории и системы законодательства, в настоящее время в науке актуализировался интерес к общественному контролю¹. Разносторонние научные исследования направлены на выявление новых возможностей использования рассматриваемого правового института для повышения качества управления и укрепления гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Для достижения этих целей необходимо совершенствовать как правовую доктрину общественного контроля, так и его законодательную регламентацию с учетом действующего конституционно-правового механизма народовластия в Российской Федерации.

Среди факторов, обуславливающих рост интереса к теории общественного контроля, процессу его развития и повышению эффективности, можно отметить следующие:

- развитие российского гражданского общества, которое ведет к повышению активности граждан в их стремлении осознанно участвовать в реализации государственной политики и решении вопросов, которые непосредственно касаются организации их жизни и деятельности;
- необходимость совершенствования качества государственного управления (перед которым встают все расширяющиеся и усложняющиеся задачи), одним из способов повышения которого

¹ См.: *Бердникова Е. В.* Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2022; *Гриб В. В.* Общественный контроль: учебник. М., 2017; *Мануйлов А. Е.* Контроль гражданского общества за государственным аппаратом: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018 и др.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Коллектив авторов.....	5
Введение.....	8
Глава 1. Понятие общественного контроля и его институционализация в конституционном праве России.....	11
Глава 2. Конституционно-правовые гарантии общественного контроля.....	41
Глава 3. Развитие общественного контроля в отдельных сферах государственного управления.....	54
Глава 4. Общественные палаты как субъекты общественного контроля в Российской Федерации.....	76
Глава 5. Общественный контроль при проведении выборов и референдумов.....	101
Глава 6. Развитие институтов общественного контроля на региональном уровне.....	115
Глава 7. Особенности регулирования общественного контроля на муниципальном уровне.....	132
Глава 8. Тенденции развития общественного контроля за рубежом.....	158

TABLE OF CONTENTS

Authors	6
Introduction.....	8
Chapter 1. The concept of public control and its institutionalization in the constitutional law of Russia	11
Chapter 2. Constitutional and legal guarantees of public control.....	41
Chapter 3. Development of public control in certain areas of public administration	54
Chapter 4. Public Chambers as subjects of public control in the Russian Federation	76
Chapter 5. Public control during elections and referendums.....	101
Chapter 6. Development of public control institutions at the regional level.....	115
Chapter 7. Features of regulation of public control at the municipal level	132
Chapter 8. Trends in the development of public control abroad.....	158