

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Авдеевой Арины Игоревны «Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Исследование проблематики общественного контроля с конституционно-правовых позиций является важным для любого конституционного государства, признавшего народ источником своей власти. Для России эта тема представляется тем более **актуальной**, поскольку Российское государство уже с начала 1990-ых годов совершает переход от советского понимания демократического государства с его народным контролем и императивным мандатом к демократическому правовому федеративному государству, основанному на реальной подконтрольности органов публичной власти обществу в соответствии с Конституцией 1993 г. И несмотря на то, что процесс перехода продолжается уже четверть века, нельзя сказать, что концепция общественного контроля, соответствующая российской конституционной идентичности, сложилась и действует в полном объеме и достаточно эффективно, а разрыв между обществом и властью преодолен. В связи с этим можно поддержать выбор А.И. Авдеевой темы диссертационного исследования. Соискатель однако не ставила своей задачей конституционно-правовое изучение феномена общественного контроля в целом, а обратилась к конкретной проблеме правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что представляется также весьма полезным с учетом федеративного устройства российской государственности, вступления в силу с 1.01.2017 г. Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов РФ», а также в связи с необходимостью решения актуальных задач развития регионального законодательства в сфере общественного контроля в соотношении с федеральным регулированием соответствующих отношений. Подобная постановка темы позволила придать исследованию прикладной характер, сформулировать конкретные предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства.

Диссертационное исследование, представленное А.И. Авдеевой, соответствует требованиям **новизны, обоснованности и аргументированности научных положений, выводов и рекомендаций.**

Новизной отличается сам предмет исследования. Правовая основа общественного контроля за региональной властью с учетом современных законодательных изменений и актуальных перспектив развития подвергается всестороннему анализу впервые. Соответственно в качестве цели исследования заявляется выявление проблем в правовом регулировании общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и определение направлений дальнейшего развития правового регулирования в

этой сфере. В то же время автору не удается остаться в рамках столь узко заявленного предмета и цели исследования, что вполне закономерно, и она обращается к раскрытию более общих вопросов о специфике общественного контроля, его природе, субъектах, правовых формах и правовых последствиях (1-ая и 3-я главы работы). И хотя в фокусе остается общественный контроль регионального уровня, выводы по указанным вопросам в своем большинстве вполне применимы к характеристике общественного контроля за любым уровнем публичной власти. В связи с этим примечательно, что название темы диссертации и второй главы (с.99-135) совпадают. Подобный подход представляется не вполне корректным. Таким образом получается, что содержание работы выходит за пределы заявленной темы исследования.

Научный интерес представляют авторская дефиниция общественного контроля (с.40 диссертации), дифференциация его стратегических и тактических целей (с.46-47 диссертации). А.И.Авдеева справедливо критикует легальное определение общественного контроля в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором происходит смешение целей и средств контрольной деятельности (с.26 диссертации). Методологически правильным является также подход автора к анализу общественного контроля за деятельностью органов публичной власти от общего к частному: автор пытается первоначально установить общие признаки родового понятия контроля, затем выявить специфические признаки общественного контроля, после чего предложить свой собственный взгляд на рассматриваемое явление. Особую ценность представляет исследование правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ (с.136-172 диссертации), а также авторская концепция интерактивных форм общественного контроля (с.12-13, 179-189 диссертации), критический анализ регионального законодательства об общественном контроле, предложения автора по совершенствованию федерального и регионального законодательства (с.13-15, 57-58, 68,73-74, 190-192 и др.).

Заслуживает внимания и поддержки предложение автора о дополнительной регламентации права субъектов контрольной деятельности (в частности коллективных – общественных объединений и иных некоммерческих организаций) на обращение с административным иском об оспаривании как нормативных актов, так и индивидуальных решений, действий (бездействия) подконтрольных органов и лиц в защиту прав и интересов неограниченного круга лиц (с.15 и др.). Вместе с тем, внесение изменений в Кодекс административного судопроизводства РФ по этому поводу не требуется, т.к. в нем уже имеется ссылка к иным федеральным законам, регламентирующим соответствующие права организаций и объединений на обращение с коллективным иском. Таким образом, изменения следует вносить в Федеральный закон об основах общественного контроля.

Достоверности научных результатов в рамках поставленной цели исследования в немалой степени способствовала избранная автором методология и, в частности, формально-юридический сопоставительный анализ рамочного федерального закона об основах общественного контроля и других федеральных законов, регулирующих отдельные аспекты общественной контрольной деятельности (с.102 и след. диссертации), а также региональных законов 53 субъектов РФ, посвященных отдельным формам участия общественности в осуществлении общественного контроля за деятельностью региональной власти. Вместе с тем, осталось неясным, почему автор не включила в предмет своего анализа имеющие отношение к теме исследования положения Градостроительного кодекса РФ (о негосударственной экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий /ст.49,50/, о публичных слушаниях /ст.28 и др./).

Следует поддержать стремление автора раскрыть международно-правовые основы общественного контроля за публичной властью как через анализ Конвенции ООН против коррупции, так и путем привлечения международных документов, регулирующих контроль общественности в конкретных публично значимых сферах – контроль оценки вредного воздействия на окружающую среду, задержания и содержания под стражей и др. При этом автор справедливо отмечает необходимость рассмотрения соответствующих федеральных законодательных норм в увязке с международными нормами и принципами, а также указывает на необходимость расширения правовой основы общественного контроля за счет включения в нее международно-правовых источников (с.14 и др. диссертации). В то же время в контексте исследования перспектив совершенствования российской концепции общественного контроля за публичной властью, в том числе регионального уровня, представляется небезынтересным обратиться к тем международным актам, которые, хотя и до сих пор не ратифицированы Российской Федерацией, однако, в случае их включения в российскую правовую систему, могли бы способствовать развитию института общественного контроля и его правовых форм. Речь идет в частности о таких международных актах как Орхусская Конвенция (Конвенция ЕЭК ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» 1998 г.), Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам от 18.06.2009 г., CETS №205.

Вместе с тем, методологическим недостатком работы видится крайне слабое использование сравнительно-правового метода, хотя его применение могло бы способствовать как более глубокому пониманию самого института общественного контроля, так и выработке предложений по развитию его правовых форм в РФ. Так, автор лишь вскользь упоминает о законодательном регулировании участия общественности в осуществлении власти, в том числе через общественные палаты и общественные советы, в странах СНГ – Азербайджане, Казахстане, Узбекистане, Армении, Кыргызстане (с.75, 89), а

также, скорее для иллюстрации различных подходов, ссылается на опыт подачи онлайн-петиций в ЕС и США (с.196-197). При этом однако соискатель не ставит своей задачей оценить эффективность указанных форм, проанализировать этот опыт с позиций его применимости в России. Воспроизведение мнения Е.А. Огневой об «общественном вещании» в США как форме общественного контроля (с.89) также не выглядит доказанным. Остается неясным, почему с точки зрения американской системы общественного контроля общественное вещание рассматривается в качестве его формы, тем более что оно также находится под общественным контролем.

Весьма неполно выглядит теоретическая основа работы. Выбор этой основы должен предопределяться междисциплинарным характером предмета исследования. Тем не менее, несмотря на наличие широкого круга специальных источников как в отечественной, так и зарубежной литературе по вопросам, имеющим отношение к теме исследования, а именно: по вопросам контроля вообще, государственного и общественного контроля в частности, коллективных политических прав, разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами в сфере законодательного регулирования различных форм народовластия, вопросов надлежащего управления и модернизации публичного управления, прозрачности и информационной открытости публичной власти, - их значительная часть не была привлечена автором в качестве теоретической основы исследования. Для более глубокого понимания природы общественного контроля за публичной властью весьма полезным было бы обратиться к работам, посвященным принципам государственного управления, взаимоотношениям граждан с публичной администрацией, к исследованиям общественного контроля в сфере публичных финансов, начатым еще в 2000-ых годах и представленных в том числе в изданиях ученых ИЗиСПа (см., например: Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. 2012. № 4. С. 2 – 6; Мамцев Г.Е. Правовое регулирование общественного финансового контроля в социальной сфере // Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / М.М. Аносова, А.А. Агорова, Ю.Н. Беляева и др.; отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011; докторская диссертация Э.В. Талапиной «Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование. М., 2015). Остались неохваченными и некоторые актуальные диссертационные работы по теме исследования (см., Околеснова О.А. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М.,

2014; Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2012), а также вышедшая в свет относительно недавно монография по общественному контролю (Коломытцев И.А., Коломытцева О.Н. Современные проблемы общественного контроля в России: Монография. СПб.: Издательство юридического института (Санкт-Петербург), 2014). Данная монография интересна не только с точки зрения сравнения подходов к определению понятия «общественный контроль», его признаков и особенностей, но и с точки зрения обобщения зарубежного опыта.

Вместе с тем, в работе практически не анализировалась зарубежная политическая и правовая доктрина по теме исследования. Среди зарубежных авторов в диссертации и автореферате упомянут лишь Роско Паунд, причем с опорой на вторичные источники, сами же взгляды Паунда по вопросам контроля вообще и общественного контроля в частности диссертант не раскрыла. Тем не менее, вопросы контроля в практике зарубежных государств достаточно глубоко анализировались в том числе в доступных и на русском языке работах французских административистов Г. Брэбана, Ж. Веделя (Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973; Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988), а также в уже упомянутой выше книге «Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта» / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку.

Указанные дефекты теоретической основы привели, как представляется, к возникновению целого ряда **пробельных моментов** в диссертации, а также **вопросов и спорных положений**, которые требуют своего уточнения в ходе публичной защиты:

1. О понятии контроля вообще и общественного контроля в частности.

Автор берет за основу понимание контроля, выработанное в управленческой науке, указывая, что «для целей настоящего исследования» контроль рассматривается «как функция и одна 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» (с.24). Не ясно, однако, как подобный управленческий подход к определению контроля с позиций подконтрольного объекта работает на раскрытие специфики общественного контроля – явления, которое явно выходит за пределы управленческого взгляда на контроль. Как справедливо замечает сама автор, общественный контроль имеет свои истоки в народовластии. Соответственно он в первую очередь выступает формой участия институтов гражданского общества в осуществлении публичной власти. В связи с этим возникает вопрос не только о специфике общественного контроля как разновидности контрольной деятельности и общетеоретического понятия контроля, но и об отграничении данной формы

от иных форм участия народа в осуществлении власти. В авторской дефиниции указанная сложная правовая природа общественного контроля не получила необходимого развития: общественный контроль определяется как «вид контроля», целью которого является совершенствование государственного и муниципального управления. Если иметь в виду, что понятия «государственного и муниципального управления» неоднозначны и, по общему правилу, еще не охватывают всего спектра публично-властной деятельности, то подобная цель общественного контроля выглядит несколько суженной.

Указание на невластный и необязательный характер общественного контроля как на его специфические признаки нуждается в оговорках. Общественный контроль является невластным лишь в смысле отсутствия у общественных органов, его осуществляющих, властных полномочий. Это качество однако ни в коем случае не отменяет характеристику общественного контроля как способа участия общественности в осуществлении власти. А «необязательность» общественного контроля означает добровольность его осуществления и не должна трактоваться как отсутствие обязательных юридических последствий при применении форм общественного контроля, как, например: обязанность государственного органа предоставить требуемую информацию, обязанность дать ответ на запрос субъекта общественного контроля и др.

2. Нуждается в пояснении соотношение общественного контроля со смежными категориями, такими как: общественный мониторинг; оценка эффективности деятельности органа власти; общественное обсуждение. В каких случаях указанные формы могут включаться в орбиту общественного контроля, а в каких – находятся за его рамками?

3. Требуется уточнения авторское понимание формы общественного контроля с учетом того обстоятельства, что одним из ключевых признаков общественного контроля (как и контроля вообще) является его направленность на выявление нарушений в деятельности подконтрольного объекта и принятие мер по результатам выявленных нарушений (с.40 и др.). В связи с этим спорным представляется рассмотрение в качестве форм общественного контроля обращений граждан (с.174 диссертации), которые далеко не всегда связаны с контрольными целями, а выступают формами реализации различных прав граждан, в том числе права на защиту. Расширение круга субъектов общественной контрольной деятельности за счет граждан в их индивидуальном качестве вызывает сомнения. Деятельность по общественному контролю осуществляется в общественном интересе и от имени общественности, поэтому гражданин участвует в ней лично как представитель соответствующего коллектива, наделенный соответствующим статусом общественного инспектора или общественного эксперта. В связи с этим трудно согласиться с авторским тезисом о частных целях общественного контроля, а также о том, что и все иные цели общественного контроля складываются из совокупности частных интересов (с.11, 46-48 диссертации).

В дополнительном обосновании нуждается авторский взгляд на интерактивные формы общественного контроля как формы, связанные исключительно с использованием субъектом общественного контроля информационных технологий (с.180 диссертации). Каких-либо доктринальных объяснений такого подхода, исключающего из интерактивных форм контроля те из них, которые обеспечивают непосредственное взаимодействие и диалог субъекта контроля с подконтрольным объектом без применения информационных технологий, в работе не приводится.

Отмеченные положения носят дискуссионный характер и не снижают научную и практическую ценность проведенного исследования. Автореферат в полной мере соответствует положениям диссертации, а публикации автора в целом отражают ее основное содержание.

С точки зрения актуальности избранной темы, новизны и обоснованности сделанных выводов, достоверности полученных результатов и их значения для конституционного права диссертационная работа А.И. Авдеевой «Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отвечает всем требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842.

На основании изложенного полагаю, что соискатель Авдеева Арина Игоревна заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Профессор кафедры государственного и административного права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет», доктор юридических наук, профессор

Е.В. Гриценко

Адрес: 199026, Санкт-Петербург, 22-я линия В.О., дом 7
Телефон: 329-28-36
Факс: 329-28-00
E-mail: gricenko.e@jurfak.spb.ru

*Принимая во внимание
Е.В. Гриценко
удостоверен
Зам. нач. Цир.
кадров
В.С. [подпись]*

8 июня 2017 г.