

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

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Диссертация выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

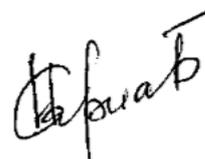
- Научный руководитель **Анриченко Людмила Васильевна**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
заведующая Центром публично-правовых  
исследований ФГНИУ «Институт  
законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской  
Федерации»
- Ведущая организация ФГБОУ ВО «Московский государственный  
юридический университет имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА)»
- Официальные оппоненты **Гриценко Елена Владимировна**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры государственного и  
административного права  
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский  
государственный университет»
- Масленникова Светлана Викторовна**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного и  
административного права  
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский  
университет «Высшая школа экономики»

Защита состоится 26 июня 2017 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, 5 этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» [www.izak.ru](http://www.izak.ru).

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат юридических наук



С.Б. Нанба

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 – Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») 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 закреплен категориальный аппарат, определен правовой статус субъектов общественного контроля, были урегулированы вопросы взаимодействия органов государственной власти с субъектами общественного контроля, закреплены 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 нерешенными 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 РФ<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> По состоянию на 31 марта 2017 г.

правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и посвящена диссертационная 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 контроля.

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 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 – Конституция РФ) 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);

– сократить срок сбора голосов в поддержку общественных инициатив, выдвинутых с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» ([www.roi.ru](http://www.roi.ru)), 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 Федерации, 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 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](http://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».

**Объем и структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих 8 параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели, задачи, методологическая основа,

научная новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, излагаются положения, выносимые на защиту, а также указываются формы апробации результатов исследования.

**В главе 1 «Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** дается сущностная характеристика понятий «контроль», «общественный контроль», исследуется специфика общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, его цели, задачи и правовая природа, определяется субъектный состав лиц, осуществляющих общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ.

В первом *параграфе* «*Понятие и признаки общественного контроля*» проводится сравнительный анализ существующих подходов в определении понятий «контроль», «общественный контроль», формулируются признаки общественного контроля, на их основе дается определение данного явления.

В работе указывается, что особенности субъектного и объектного состава общественного контроля, характер, содержание и результаты деятельности по его осуществлению обуславливают признание общественного контроля самостоятельным видом общего, родового понятия «контроль». При этом обобщение раскрытых в работе признаков общественного контроля позволило дать определение этого явления. Согласно нему общественный контроль представляет собой 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 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.

Во втором параграфе *«Цели, задачи, правовая природа общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* проведен анализ таких общетеоретических аспектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, как его цели, задачи и правовая природа.

Цели общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ иерархически взаимосвязаны друг с другом. Стратегической целью такого контроля является построение 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, но и в силу их прямой заинтересованности в положительной оценке их деятельности обществом.

Стратегическая цель общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ раскрывается в оперативных (тактических) целях, к которым отнесены цели, указанные в статье 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Они являются более текущими и в своей совокупности обеспечивают достижение стратегической цели общественного контроля.

При осуществлении общественного контроля деятельность его субъектов направлена также на достижение своих частных целей. Любое лицо стремится получить максимальную пользу для себя от осуществления им общественного контроля, но в конечном счете реализация всех частных

целей способствует достижению и оперативных (тактических), и стратегической целей контроля.

Помимо целей назначение общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ проявляется в его задачах, которые имеют более прикладной и конкретный, по сравнению с целями, характер. Автор исследования соглашается с предложенным в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» перечнем задач общественного контроля и дает их характеристику.

Закрепленные в Конституции РФ идеи демократического правового государства, обеспечения верховенства закона, соблюдения принципа разделения властей, гарантии прав и свобод человека и гражданина создали благоприятную среду для обеспечения участия общества в государственном управлении. В развитие конституционных положений была сформирована самостоятельная и достаточно развитая федеральная и региональная правовая база в сфере общественного контроля. Правовое регулирование отразило специфику общественных отношений по общественному контролю, их однородность и постоянный характер, при этом нормы, составляющие правовую базу общественного контроля, стали отличаться единством своего содержания. Общественный контроль из института непосредственной демократии выделился в самостоятельный институт конституционного права, составную часть которого образовали нормы, направленные на регулирование общественного контроля за деятельностью региональных органов государственной власти.

Третий параграф *«Субъекты, объекты, предмет общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* содержит характеристику субъектного состава общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, а также его предмета и объектов.

Обосновывается, что рассматриваемый вид контроля помимо традиционно выделяемых граждан Российской Федерации,

негосударственных некоммерческих организаций и консультативно-совещательных общественных органов также осуществляют иностранные граждане и лица без гражданства в силу действующего в отношении них национального режима.

Вместе с тем отмечается, что активная практика одновременного указания в законодательстве формулировок «гражданин» и «гражданин Российской Федерации» создает трудности в решении вопроса об участии в общественном контроле иностранных граждан и лиц без гражданства при осуществлении деятельности таких коллективных субъектов контроля, как общественные палаты.

Анализ особенностей субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ и правовых актов, которыми регулируется их деятельность, позволяет выявить их существенные признаки. К ним отнесены: независимость субъектов общественного контроля; их информационная открытость и публичность деятельности; корреляция значимости результатов общественного контроля и авторитета лица, его осуществляющего; отсутствие в деятельности субъектов общественного контроля денежной и иной материальной заинтересованности. Соответствие данным признакам является необходимым и обязательным условием отнесения лица к субъектам общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ.

Помимо субъектного состава структурообразующими элементами общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ являются предмет и объект такого контроля. В работе отмечается разнообразие позиций по вопросу определения содержания данных категорий, а также факт их довольно частого отождествления.

Поскольку деятельность какого-либо органа государственной власти субъекта РФ осуществляется не сама по себе, а посредством действий отдельных лиц – его работников, к объекту общественного контроля следует относить не деятельность органа государственной власти субъекта РФ, а сам

орган, представляющий собой коллектив профессиональных работников, особое публично-правовое образование, наделенное властными полномочиями.

В свою очередь, деятельность органа государственной власти субъектов РФ по реализации их публичных полномочий относится не к объекту, а к предмету общественного контроля. Он характеризуется процессом и результатом деятельности органа, достижением (и эффективностью выбранных им способов достижения) стоящих перед ним целей и задач. Оценке общества подвергаются любые действия органов государственной власти субъектов РФ (кроме имеющих отношение к государственной тайне и иным видам тайн), а не только те, в результате которых были допущены какие-либо нарушения (или созданы условия для совершения нарушения).

**В главе 2 «Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** проводится анализ существующего разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, а также характеристика источников правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ.

В первом параграфе *«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»* указывается, что для выстраивания четкой и непротиворечивой правовой базы в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ необходимо исходить из полномочий федеральных и региональных органов в сфере

общественного контроля, которые, в свою очередь, зависят от правильного понимания предметных сфер ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Поскольку положения Конституции РФ прямо не указывают, к чьему ведению относить вопросы общественного контроля, в работе проанализирован характер правового регулирования в сфере общественного контроля, а также установлено влияние норм различной отраслевой принадлежности на отношения в указанной сфере. При этом были сделаны следующие выводы:

- регулирование деятельности по общественному контролю затрагивает относящиеся к совместному ведению вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина;

- возможность осуществления общественного контроля вытекает из ряда установленных Конституцией РФ прав человека и гражданина, в частности на участие в государственном управлении, на свободный поиск, производство, распространение информации, на объединение, на обращение, на свободу слова, которые, в свою очередь, получили развитие как в федеральном, так и в региональном законодательстве;

- Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а также законодательство в части общественного контроля в сфере деятельности полиции, осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, охраны окружающей среды, иные правовые акты прямо указывают на то, что регулирование сфер, в которых они приняты, осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ;

- на регулирование общественного контроля существенным образом влияют нормы отраслевого законодательства, в частности экологического, земельного законодательства, законодательства о выборах, законодательства по вопросам формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, поскольку общественный контроль подразделяется на виды по отраслевому принципу.

Указанные характеристики говорят о необходимости отнесения регулирования вопросов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В работе проведен анализ практики опережающего правового регулирования сферы общественного контроля, существовавшей до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Обосновывается, что принятие самостоятельных региональных законов в этот период времени позволило направить отношения в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в определенное русло, снизить количество возникающих в ходе контроля противоречий, накопить не только законотворческий, но и правоприменительный опыт в сфере общественного контроля.

Указывается, что иерархия в деятельности органов государственной власти в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ имеет место только при решении вопросов его регулирования. При этом в России не определен орган государственной власти, отвечающий за формирование единой государственной политики в сфере общественного контроля. Подобная особенность представляется оправданной. Добровольность деятельности субъектов общественного контроля, их самоуправляемость и независимость от органов государственной власти свидетельствуют о возможности развития отношений в сфере общественного контроля «естественным путем». В рамках правового регулирования органы государственной власти соответствующего уровня лишь определяют направления развития сферы контроля. Создание некоего специального, «главного» органа в этой ситуации не требуется, равно как и создание целой организационной структуры в системе органов государственной власти.

Во втором параграфе *«Источники правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной*

*власти субъектов Российской Федерации»* дается характеристика источников правового регулирования общественного контроля за деятельностью региональных органов государственной власти.

В работе приводится перечень правовых актов, составляющих правовую основу общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ. Говорится о необходимости дополнения соответствующих положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» об источниках правового регулирования общественного контроля указанием на Конституцию РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, а также конституции (уставы) субъектов РФ.

Отмечается, что сегодня 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. Положительной оценки заслуживает проявленная в субъектах РФ активность в регулировании контрольной деятельности общества – на сегодняшний день специальные законы по вопросам общественного контроля приняты в 53 субъектах РФ.

Но, 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 в различных сферах общественного контроля, декларативность ряда положений законодательства, отсутствие единообразия в вопросах регламентации отдельных форм общественного контроля в федеральном законодательстве.

На уровне субъектов РФ правовая база в сфере общественного контроля содержит примеры регламентации вопросов и процедур, не относящихся к предмету правового регулирования актов регионального уровня, и, наоборот, оставления без внимания тех вопросов, решение которых может и должно быть осуществлено на уровне субъекта РФ. Нередко наблюдается разобщенность в регулировании одних и тех же вопросов, разнятся и способы регламентации, и уровень юридической техники правовых актов в сфере общественного контроля. Все вместе это создает препятствие для эффективного и успешного осуществления общественного контроля.

**Глава 3 «Правовые формы и правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** посвящена анализу существующих правовых форм и возможных правовых последствий общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, перспектив их развития, а также создания новых форм.

В первом параграфе *«Понятие и типология правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* указывается, что формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ могут иметь правовой или неправовой (организационный) характер. Организационные формы не требуют полного и строго определенного закрепления в правовых актах, не влекут прямых юридических последствий. Реализация правовых форм всегда четко регламентирована, зависит от правового статуса субъекта общественного контроля и осуществляется только в рамках его правомерного поведения.

В данном параграфе дана характеристика правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, закрепленных в Федеральном законе «Об основах

общественного контроля в Российской Федерации», исследованы особенности и недостатки их правовой регламентации.

Второй параграф *«Развитие форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* посвящен исследованию форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, которые прямо не были обозначены в качестве таковых в законодательстве об общественном контроле.

Дается характеристика обращений граждан в органы государственной власти субъектов РФ, которые являются первичной формой общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, позволяющей наиболее оперативно реагировать на выявленные недостатки в системе государственного управления в субъекте РФ.

Проводится анализ интерактивных форм общественного контроля, дается их определение, а также отмечается, что такие формы становятся все более востребованными у субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ по причине широкого распространения информационных технологий.

В третьем параграфе *«Правовые последствия осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* указывается, что реализация правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ проявляется в правовых последствиях такого контроля. К ним отнесены: 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.

Выделены следующие проблемы, связанные с правовыми последствиями осуществления общественного контроля за региональными

органами государственной власти:

– установленная обязанность учета органами государственной власти субъектов РФ результатов общественного контроля только в случаях, прямо предусмотренных законодательством;

– отсутствие подробной правовой регламентации выдвижения общественной инициативы (за исключением механизмов интернет-ресурса «Российская общественная инициатива ([www.roi.ru](http://www.roi.ru)));

– неоправданно длительный срок сбора голосов в поддержку общественных инициатив, выдвинутых с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» ([www.roi.ru](http://www.roi.ru)), а также установленное количество голосов для поддержки инициатив в субъектах РФ с численностью населения свыше 2 млн. человек;

– 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 общественного контроля искать способы придания значимости результатам своей деятельности.

**В заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные результаты и выводы.

### **Основные положения диссертации опубликованы:**

#### **I. В рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:**

1. Лапшина А.И. Общественный контроль и иные институты

контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство: Теория и практика. 2014. № 2 (36). С. 136 – 140. 0,58 п.л.

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. 1,05 п.л.

3. Лапшина А.И. Правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 95 – 102. 0,93 п.л.

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. 0,58 п.л.