УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе
ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)», доктор юридических наук,
профессор

_____ В.Н. Синюков

«_22_» _____05_____ 2017 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на диссертацию Авдеевой Арины Игоревны на тему: «Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук, по специальности: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс, муниципальное право Москва, 2017 г., 238 с., библиография 31 с.

Актуальность темы исследования А.И. Авдеевой не вызывает сомнений, поскольку общественный контроль имеет важное значение для взаимодействия государства и институтов гражданского общества по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина, демократического развития государственных институтов. В последнее время институт общественного контроля все больше привлекает внимание ученых. Конституционная сущность данного института, его высокий демократический потенциал, связь с конституционным правом на участие гражданина в управлении делами государства - все эти признаки обеспечивают устойчивый интерес к рассмотрению, анализу понятия, форм общественного контроля не только на федеральном уровне, но и в субъектах

Российской Федерации (См., напр.: Герасимова Е.В., Ландау И.Л. К вопросу о правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Калининградской области) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 47 – 50).

Диссертант верно связывает демократическое развитие страны с формированием и использованием механизмов взаимодействия общества и государства в лице его органов, которые служат защите прав и свобод граждан, их интересов, обеспечивают надлежащую работу государственного аппарата и повышение эффективности его деятельности (С. 3). В качестве одного из наиболее существенных механизмов такого взаимодействия рассматривается общественный контроль. Однако в настоящее время многие правовые проблемы данного института не решены. Как указывается в диссертации, 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. Кроме того, законодательная база общественного контроля создана не во всех субъектах Российской Федерации, а там, где приняты специальные законы по вопросам общественного контроля, их качество не в полной мере соответствует требованиям актов более высокой юридической силы и ожиданиям общества (С. 4).

В диссертации А.И. Авдеевой комплексно исследуется правовое регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Диссертантом выявлены проблемы в правовом регулировании общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, препятствующие его эффективному

осуществлению и определены направления дальнейшего развития правового регулирования в этой сфере.

На основе проведенного правового анализа диссертантом сформулирован ряд выводов, которые позволяют расширить познания вопросов влияния общества на осуществление государственной власти в субъектах Российской Федерации для поиска новых, оптимальных и действенных форм такого влияния, а также совершенствовать законодательство в сфере общественного контроля.

В структурном плане работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и библиографического списка.

В первой главе диссертации анализируются теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Диссертант выявляет признаки общественного контроля, исследует подходы законодателя и ученых к определению понятия рассматриваемого института, раскрывает достоинства и недостатки положений законодательства и научных подходов к определению сущности, целей, задач, правовой природы общественного контроля, его субъектов, объекта, предмета общественного контроля.

На основе анализа мнений ученых автор приходит к правильным выводам, в частности о том, что наблюдение и проверка в большей степени характеризуют формы контроля, но не сущность; форма контроля и деятельность по осуществлению контроля не являются идентичными понятиями, ведь первая представляет собой объективированное выражение сущности второй; суть контроля можно установить только посредством определения его взаимосвязи с более широким явлением - управлением (С. 19); «хотя контроль и направлен на устранение неблагоприятных явлений, сигнализируя компетентным органам о них, но право непосредственного принятия решений об изменении деятельности подконтрольного объекта субъекты контроля имеют не всегда» (С. 21), о «несогласованности положений статьи 4 и статьи 18 Федерального закона «Об основах

общественного контроля в Российской Федерации» и их противоречии друг другу» (С. 24), о некорректности утверждения, что «субъекты общественного контроля не могут осуществлять его, если их полномочия не предполагают возможности непосредственного влияния на объект контроля» (С. 32). Представляются верными заключения диссертанта о том, что «в определении задач любой деятельности ключевое значение имеет направленность такой деятельности и понимание результата, который необходимо достичь для достижения целей контроля» (С. 58), перечни задач общественного контроля должны учитывать «его направленность на построение и использование механизмов обратной связи между гражданами 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» (С. 59). А.И. Авдеева убедительно обосновывает вывод о противоречивости, размытости и неконкретности норм отраслевого законодательства, регулирующих отношения, связанные с осуществлением общественного контроля (С. 42 и далее).

Представляет научный интерес поднимаемая диссертантом проблема участия в общественном контроле международных организаций, а также вопросы о том, может ли 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? (С. 94). Представляется, что юридической науке еще предстоит более пристальное исследование обозначенных в диссертации А.И. Авдеевой проблем.

Вторая глава диссертации посвящена анализу правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В ней диссертант рассматривает вопросы разграничения 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, анализирует источники правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Диссертант обосновывает свое мнение о том, что из буквального толкования нормы статьи 73 Конституции РФ неверно категорично утверждать, 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 не упомянута (С. 98), подкрепляет данное мнение позициями Конституционного Суда РФ. Проанализировав характеристики регулирования вопросов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, А.И. Авдеева пришла к выводу о необходимости его отнесения к совместному ведению Федерации и ее субъектов (С. 101), что не вызывает возражения. Можно также поддержать и мнение о существовании в России объективной необходимости 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» (С. 104).

Осуществляя анализ нормативно-правовых источников общественного контроля диссертант исследует первоначальный проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», подготовленный Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ. Предметом особого внимания А.И. Авдеевой становятся статьи, претерпевшие изменения в ходе работы над законопроектом (С. 115 и далее), подвергнутые обоснованной критике. Также можно согласиться с данной

диссертантом отрицательной оценкой положений многих федеральных законов, предусматривающих реализацию отдельных видов общественного контроля, но фактически не урегулировавших такой контроль (С. 120-122).

В диссертации дается общая характеристика и проводится классификация законодательства субъектов Российской Федерации об общественном контроле, а также детально анализируются различные аспекты регионального законодательства (70-73, 76-84, С. 124-133).

В третьей главе диссертационной работы исследуются правовые формы и правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Диссертант уделяет внимание тщательному анализу определения понятия и типологии правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Детально освещается вопрос об общественном мониторинге, выступающем в качестве как самостоятельной, так и промежуточной формы общественного контроля. Исследуя такую форму контроля как общественная проверка, диссертант справедливо подвергает критике законодательную дефиницию, сужающую предмет общественной проверки (С. 147-148), а также отдельные положения региональных законов об общественном контроле. Наряду с этим выделяются положительные аспекты законов отдельных субъектов РФ, которые могут быть восприняты не только другими регионами, но и федеральным законодателем. Сравнительно-правовой анализ регионального законодательства проведен и в отношении регламентирования общественной экспертизы, общественных (публичных) слушаний, обращений граждан как форм общественного контроля. Особое внимание уделяется анализу форм общественного контроля, неразрывно связанных с развитием информационных технологий, сетевой коммуникации, направленных на построение новой модели контроля общества за деятельностью органов государственной власти (С. 179 и далее). В их числе «единые» электронные приемные, размещаемые в публичном доступе открытые письма, интернет-

наблюдения и другие, по словам диссертанта, «интерактивные» формы общественного контроля, наиболее активно используемые в субъектах РФ.

В отдельном параграфе исследованы 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. Диссертантом выдвигается проблема придания значимости результатам деятельности субъектов общественного контроля и предлагается ряд мер, направленных на упорядочение процедуры взаимодействия государства и общества (С. 190-191), а также исключающих зависимость результата экспертизы от усмотрения проводящего ее лица и др. (С.194 и далее). А.И. Авдеева верно утверждает, что правовому закреплению форм общественного контроля зачастую предшествует формирование практики их реализации.

В заключительной части работы диссертантом сформулированы основные выводы и обобщения по теме исследования, приведен список использованных источников, охватывающий около 300 наименований.

В целом диссертанту удалось продемонстрировать собственное видение многих теоретических и научно-практических проблем. В этом смысле существенной теоретической и практической составляющей стали обоснованные автором выводы, сделанные в результате проведенного анализа института регионального общественного контроля. Введена 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 органами власти. Такими формами диссертант называет подачу обращений в электронной форме, опубликование открытых писем по вопросам деятельности публичной власти, электронное

нормотворчество, электронное наблюдение, создание и использование «дискуссионных площадок» в сети Интернет по обсуждению действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления (С. 11).

Диссертация А.И. Авдеевой содержит интересные с научной точки зрения, характеризующиеся определенной новизной и заслуживающие поддержки положения и выводы. Диссертантом проанализированы многие аспекты, связанные с осуществлением общественного контроля в субъектах Российской Федерации. Раскрыты малоисследованные, а также наиболее спорные вопросы правового регулирования общественного контроля. Самостоятельно формулирован ряд выводов, в том числе связанных с оценкой действующего законодательства. Так, анализируя Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», диссертант верно отмечает, что «в определении в качестве целей были указаны скорее механизмы, которые может использовать субъект общественного контроля» (С. 24). Анализ других законодательных актов позволил диссертанту сделать вывод о том, что «отраслевое законодательство характеризуется «разнонаправленностью» сформулированных в нем целей общественного контроля, их размытостью и неконкретностью» (С. 42).

Вместе с тем, как и любое самостоятельное творческое научное исследование, диссертация А.И. Авдеевой не лишена определенных недостатков и спорных моментов.

1. Диссертант утверждает, что в ходе контроля… «осуществляется совершенствование деятельности подконтрольного объекта, в том числе путем реагирования на выявленные в ней отклонения от установленных требований и норм» (С. 22). Вместе с тем представляется, что совершенствование деятельности подконтрольного объекта является (в данном контексте) результатом контроля, конечной целью.

2. На стр. 36 диссертант перечисляет «инструменты властного воздействия на общество - правовые акты, методические рекомендации и прочие и издаваемые органами акты и принимаемые ими решения». Означает ли это, что методические рекомендации органов власти не относятся к правовым актам?

3. Диссертант полагает целесообразным привлечение к общественному контролю иностранных граждан и лиц без гражданства, называя при этом положительные стороны такого привлечения (С. 67). Но очевидно могут быть и отрицательные аспекты участия иностранных граждан и лиц без гражданства, или диссертант полагает, что их не может быть?

4. Диссертант возражает против наделения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека полномочием по разработке методических рекомендаций по проведению мониторинга как правовой формы общественного контроля, однако не указывает конкретный орган, которому может быть поручена разработка такого документа (С. 143-144).

Конечно, указанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования А.И. Авдеевой, вносящего существенный вклад в науку конституционного права и правоприменительную практику в области общественного контроля. Несомненным достоинством диссертационного исследования А.И. Авдеевой является детальный комплексный анализ правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Диссертантом раскрыты основные теоретико-правовые характеристики общественного контроля, предложено 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. Данная научно-квалификационная работа характеризуется определенной новизной, умением корректно вести научную

полемику. Работа написана на высоком теоретическом уровне, в научном стиле, изложена грамотно, оформлена аккуратно. Структура и содержание диссертации носят завершенный характер и полностью охватывают избранную соискателем тему.

Содержание автореферата А.И. Авдеевой отражает основные положения и выводы диссертации. Результаты исследования получили отражение в подготовленных ею и опубликованных работах.

Теоретическое значение работы заключается в том, что оно дополняет ряд исследований, посвященных избранной проблематике. Практическое значение представленного исследования выражается в его положениях и выводах, которые могут найти применение в рамках реализации законодательства и судебной практики.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация А.И. Авдеевой на тему: «Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации» представляет собой самостоятельно выполненную, обладающую внутренним единством завершенную научно-квалификационную работу, выполненную на актуальную для теории и практики конституционного права России тему и содержащую решение важной для науки конституционного права задачи, обладающие новизной и достоверностью выводы. Результаты диссертационного исследования получили достаточную апробацию.

С учетом изложенного ведущая организация полагает, что диссертационное исследование А.И. Авдеевой соответствует критериям, которые определены Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 2 августа 2016 г.), а его автор - Арина Игоревна Авдеева заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв подготовлен профессором кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Г.Д. Садовниковой, обсужден и утвержден на заседании кафедры конституционного и муниципального права 11 мая 2017 года (протокол № 9).

Заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук, профессор В.В. Комарова

Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая - Кудринская, д. 9.
Эл. почта: msal@msal.ru
тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 405)

ПОДПИСЬ Комаровой В.В.
ЗАВЕРЯЮ
НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА
УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВ Л.Б. КРАСИЛЬНИКОВА
«22» 05 2017 г.

Управление кадров