

**Отзыв официального оппонента на диссертацию Авдеевой Ирины  
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. Москва,  
2017, С. 240**

*Актуальность диссертации.* Несмотря на то, что институт общественного контроля в современной России урегулирован и реализуется как на федеральном, так и на региональном уровне, тема диссертации представляется актуальной по ряду причин. Во-первых, до сих пор продолжается переосмысление концепции общественного контроля, которая из советской эпохи перешла в постсоветское пространство и испытывает на себе корректировки, вызванные пересмотром основ конституционного строя, реформами государственной власти и управления, а также имплементацией международных стандартов в российскую практику. Во-вторых, глобализация и компьютеризация отражаются и на правовом регулировании института общественного контроля, которое не всегда успевает следовать этим тенденциям: деятельность граждан во взаимоотношениях с органами власти оптимизируется и рационализируется, появляются новые формы контроля граждан за органами власти через Интернет. В-третьих, в настоящее время требуется обобщение разнообразного опыта субъектов РФ, в которых на основе федерального законодательства реализуется общественный контроль. Все эти процессы попадают под правовой анализ и оценки автора, который также формулирует предложения для законодателя и правоприменителя по теме диссертации.

*Рассуждения и выводы, характеризующиеся новизной.* Автор детально структурирует институт общественного контроля, раскладывает его по наиболее значимым составным частям, представляя в итоге целостную правовую конструкцию этого явления. Авдеева А. справедливо начинает с

уточнения понятия общественного контроля, опираясь на конструктивную критику имеющихся дефиниций (С.9), выделяет общую стратегическую и оперативные тактические его цели, которые фактически задают сущность этого явления (С.11, 203), а также представляет целостную систему регулирования и реализации этого института на федеральном и региональном уровне власти, в основе которой лежат конституционные нормы о демократии, правах и свободах граждан (С.12, 51, 63, 125 и др.).

Безусловную *теоретическую значимость* имеют рассуждения и выводы, посвященные установлению и уточнению особенностей субъектного и объектного состава общественного контроля, характера и содержания деятельности по его осуществлению, используемых его форм и порядка признания органами его конечных результатов (С.24). Теоретическое значение имеют позиции автора о том, что общественный контроль может рассматриваться как функция, и как стадия, он отличается от других видов деятельности граждан в сфере взаимоотношений с органами власти прежде всего тем, что нацелен на выявление недостатков в работе этих органов и установление ориентиров, в соответствии с которыми фиксируются отклонения и несовершенства в государстве (С.26, 32).

*Практическая значимость* диссертации заключена в целом ряде заслуживающих внимания рекомендаций о совершенствовании законодательства об общественном контроле, выносимых на защиту: дополнение перечня правовых актов, составляющих правовую основу общественного контроля, установление единообразия в формулировании его целей и правовых форм, определение случаев учета предложений, рекомендаций и выводов граждан, сокращение срока сбора голосов в поддержку общественных инициатив и количества голосов, необходимых для их поддержки при использовании интернет-платформы «Российская общественная инициатива», внесение изменений в Кодекс административного судопроизводства (С.14-15, 195).

Поддержки заслуживает позиция диссидентки о необходимости общественного контроля за юридическими лицами, осуществляющими публичные функции, переданные им государством (С.32, 15).

Автор справедливо акцентирует внимание на то, что общественный контроль в России имеет специфическую направленность и предназначность – с его помощью можно разрешать социальные конфликты и бороться с коррупцией (С.51,54).

В диссертации прослеживается предельная четкость и логика мысли практически по всем авторским позициям, в частности, четкость и логика сопровождает описание форм общественного контроля, установление отличий одной от другой, при казалось бы, в целом их смысловой схожести. При этом автор убедителен в планомерном изложении недостатков правового регулирования реализации правовых форм общественного контроля (С.159, 160-170).

В целом, импонирует мягкий подход автора к пониманию многих составляющих такого явления как общественный контроль. В работе говорится о многообразии механизмов и способов воздействия на проверяемый субъект и несогласовании между собой ряда правовых актов, однако показывается возможность системного правоприменения и достижения результатов общественного контроля при этих условиях (С.140, 201). Автор описывает сложности во взаимодействии граждан и органов как на федеральном, так и на региональном уровне в ходе общественного контроля, но в то же время справедливо отрицает необходимость создания какого-либо «головного» органа, в функции которого входили бы вопросы организации и обеспечения этого института (С.13).

Об обоснованности и достоверности рассуждений и выводов можно судить по объему используемой литературы. Она концептуальна применительно к базовым понятиям темы: общественный контроль, общественные инициативы, общественная экспертиза, публичные слушания и другие. Похвалы заслуживает обобщение огромного массива

регионального законодательства, причем не только актов уровня законов, но и подзаконных актов.

Основные замечания и пожелания автору диссертации:

1. В диссертации встречается позиция о том, что общественный контроль направлен на проверку подлинной результативности деятельности региональных органов власти, степени ее положительного воздействия на общественные процессы (С.43), описывается порядок назначения, проведения и учета результатов общественной экспертизы как предельно предметной формы контроля эффективности деятельности органов публичной власти (С.157-160). Но в диссертации не приводятся критерии оценки результативности такой деятельности, не фиксируются параметры, по которым эксперты должны оценивать положительное или отрицательное воздействие полномочий органов власти на общественные процессы. Понятно, что ответ на этот вопрос требует от диссертанта обращения к специальным знаниям. Однако можно было бы выделить общие индикаторы, которыми руководствуются (или должны руководствоваться) общественные эксперты, оценивающие результативность деятельности региональных органов власти.

2. Автор справедливо отмечает, что мнение общества по результатам форм общественного контроля учитывается органами только в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ (С.190-191). Это существенно снижает эффективность общественного контроля. Но почему? В случае если будут выявлены нарушения закона, то к их устраниению подключатся уполномоченные органы власти (прокуратура, следственные комитет, комиссии по этике на гражданской службе и др.). Нет таких нарушений закона, которые бы выпадали из ведения нашей обширной системы правоохранительных органов. Поэтому то субъектам общественного контроля совсем не нужно право обжалования действий (бездействия) органов власти в защиту неопределенного круга лиц, о чем ратует аспирантка. Учитывая высокий

уровень социального недовольства властью со стороны общественного сектора, это может привести к развитию масштабного социального конфликта, требующего разрешения в суде, который не может при данных российских обстоятельствах мирно разрешиться. Концепция обязательного учета мнения населения при принятии публично-властных решений – это наследие советского периода, последствия реализации идеи народного суверенитета. Однако на современном этапе глобализации и рационализации государственного управления акценты с требованиям учета позиций граждан смешаются на обеспечение публичности и открытости в деятельности органов публичной власти. Учесть мнение всех желающих в одном публично-властном решении признано невозможным. Не так ли?

3. Есть такое правовое понятие как «общественное участие». Это когда граждане могут самостоятельно реализовывать государственные полномочия или подключаться к осуществлению управленческих процессов. Например, организации, которые осуществляют саморегулирование, или участвуют в реализации проектов государственно-частного партнерства. Как понятие «общественное участие» соотносится с понятием «общественного контроля»?

Высказанные замечания и пожелания носят дискуссионный характер и не препятствуют высоким оценкам диссертации Авдеевой Арины Игоревны. Представленная на защиту работа актуальна и характеризуется новизной. Рассуждения и выводы обоснованы и достоверны. Диссертация имеет теоретическую значимость и практическую применимость. Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании конституционного права, а также востребованы законодателем и правоприменителем при определении статуса граждан, организаций и органов публичной власти. Текст автореферата соответствует положениям диссертации. Диссертация соответствует критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842. Диссертация соответствует

специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Положения диссертации нашли отражение в статьях, опубликованных в изданиях, утвержденных ВАК. Авдеева Арина Игоревна заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

**К.ю.н., доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики**

Масленникова Светлана Викторовна, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20, +7(916)3809059, masslo@yandex.ru. Защищалась по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право в 2001 г. **С.В. Масленникова**. Даю согласие на включение моих персональных данных в документы, связанные с работой диссертационного совета, их дальнейшую обработку.



Подпись заверяю

студентка кафедры 1к  
Масленникова Ю.С.  08.06.2017