МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт: Юридический

Кафедра: «Государственно-правовые дисциплины»

Направление подготовки (специальность): 40.03.01 Юриспруденция

Профиль: Правозащитная деятельность

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Общественный контроль в России: назначение и формы

Студент (ка) 153ЮЮ52 (номер группы) _____ (подпись, дата) Агафонова Юлия Сергеевна (фамилия, имя, отчество полностью)

Научный руководитель к.ю.н., доцент (должность)

ПГУ (наименование организации) _____ (подпись, дата) Данилова В.А. (фамилия, инициалы)

Консультанты:

по _____ (наименование раздела, звание, должность) _____ (подпись, дата) _____ (фамилия, инициалы)

по _____ (наименование раздела, звание, должность) _____ (подпись, дата) _____ (фамилия, инициалы)

по _____ (наименование раздела, звание, должность) _____ (подпись, дата) _____ (фамилия, инициалы)

Нормоконтролер: к.и.н., доцент (должность) _____ (подпись, дата) Логачева Н.В. (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от 22.05. № 11)

Заведующий кафедрой _____ (подпись) Романовская О.В. (фамилия, инициалы)

Работа защищена с отметкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ 201 г. №)

Секретарь ГЭК _____ (подпись) Вдовина Т.Е. (фамилия, инициалы)

Пенза 2020

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

Зав. кафедройГПД
название
_____/ О.В. Романовская /
(инициалы и фамилия)
«__» _____2020 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр.№15ЗЮЮ52

Агафоновой Юлии Сергеевны

1. **Тема работы** Общественный контроль в России: назначение и формы
2. **Научный руководитель** доцент, к.ю.н. Данилова Валерия Александровна
3. **Дата выдачи задания** 20.04.2020 г.
4. **Срок сдачи студентом законченной работы** 31.05.2020 г.
5. **Перечень подлежащих разработке вопросов:**

- понятие и назначение общественного контроля;
- субъекты общественного контроля;
- формы общественного контроля;
- проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле;
- проблемы общественного контроля на выборах;
- пути совершенствования законодательства в сфере общественного контроля.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		20 апреля 2020 г. Данилова В.А. _____	29 апреля 2020 г. Данилова В.А . _____
Общие положения общественного контроля в Российской Федерации		29 апреля 2020 г. Данилова В.А. _____	8 мая 2020 г. Данилова В.А. _____
Проблемные аспекты общественного контроля в Российской Федерации		8 мая 2020 г. Данилова В.А. _____	19 мая 2020 г. Данилова В.А. _____
Заключение		19 мая 2020 г. Данилова В.А. _____	31 мая 2020 г. Данилова В.А. _____

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 5
1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 8
1.1 Понятие и назначение общественного контроля 8
1.2 Субъекты общественного контроля 19
1.3 Формы общественного контроля 29
2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 35
2.1 Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле 35
2.2 Проблемы общественного контроля на выборах 46
2.3 Пути совершенствования законодательства в сфере общественного контроля 56
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 60
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 63

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования назначения и форм общественного контроля в России проявляется в том, что организация общественного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина, имеющего исключительное значение для противодействия коррупции и иных негативных социальных явлений, порождающих повсеместные существенные нарушения прав человека, возможна лишь при активном включении в их преодоление всех членов общества. Эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина во многом зависит от соблюдения законодательства органами власти, а наличие контроля со стороны общества за их деятельностью, в свою очередь, способствует более точному исполнению и применению нормативных правовых актов органами власти. Помимо этого, использование в данных целях институтов гражданского общества в современной России позволяет сформировать полноценную практику применения форм общественного контроля как правозащитного инструмента.

Эффективность правового регулирования данной сферы, спорные вопросы правоприменительной практики, позволяют говорить о наличии проблемы регулирования данных отношений. Высокая значимость данного института в обществе приводит к необходимости защиты как самого общества, так и государства от всевозможных коллизий и пробелов законодательства в данной области.

Институт конституционного права, в целом, а также проблемы общественного контроля, в частности, стали объектом исследования многих отечественных ученых, среди которых необходимо выделить: А.А. Лихолетова, Е.В. Медведева, Н.Н. Надежина, А.А. Павлова, Н.В. Панову, М.Н. Попова, Д.В. Прохоренко, А.Ф. Пьянкова, И.М. Середу, А.А. Соловьева, С.В. Суханова, Т.Д. Устинову, Е.В. Хромова, С.А. Чернякова, Ю.В. Чукичева, М.Д. Шапсугову, С.А. Щеглову и других отечественных деятелей юриспруденции.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением общественного контроля.

Предметом исследования нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением общественного контроля, а также правоприменительная практика в данной области.

Цель работы заключается в актуальном анализе проблем и противоречий общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением общественного контроля.

Задачами исследования выступают:

- определение понятия и назначения общественного контроля;

- характеристика субъектов общественного контроля;

- определение формы общественного контроля;

- выявление проблем и тенденций развития правовых основ об общественном контроле;

- выявление проблем общественного контроля на выборах;

- определение путей совершенствования законодательства в сфере общественного контроля.

Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса права в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут оказать при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей.

В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов общественного контроля в России и в других странах.

Методологическая база исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций. Это вызвало необходимость

применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также метод сравнительного правоведения.

Структура работы продиктована целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и приложения.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие и назначение общественного контроля

Представляется, что под общественным контролем в Российской Федерации следует понимать с учетом требований ст. 4 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» урегулированную нормами права массовую и добровольную деятельность общественных институтов, представляющих собой объединения граждан, направленную на осуществление контроля за формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, а также за деятельностью уполномоченных юридических и физических лиц, которые наделены действующим законодательством определенным набором властных полномочий, осуществляемых ими самостоятельно либо совместно с органами государственной власти и местного самоуправления, либо от их имени и (или) по их поручению, в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством и недопущения присвоения власти или ее узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами[1].

В процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют эффективному функционированию данного института гражданского общества. Для разрешения данных проблем необходимо использовать международный и зарубежный опыт формирования и функционирования общественного контроля в силу ряда причин.

Во-первых, демократические институты контроля гражданского

[1] Гриб В.В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя // Российская юстиция. 2019. № 9. С. 2.

общества над публичной властью за рубежом имеют достаточно длинную историю, в процессе которой были разработаны и внедрены на практике их многочисленные успешные формы и методы.

Во-вторых, в связи с тем, что после развала СССР при построении государственно-правовой системы в Российской Федерации за основу была взята западная модель формирования и функционирования публичной власти, представляется вполне логичным использовать для организации и осуществления общественного контроля за ней лучшие западные образцы формирования и функционирования данного института гражданского общества. Тем более что большинство из них получило отражение в многочисленных международно-правовых актах, основные нормы и принципы которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации признаются неотъемлемой частью российской правовой системы.

В-третьих, глобализация общественно-политического, государственно-правового и социально-экономического развития национальных обществ и государств диктует необходимость развития национальных правовых систем в соответствии с тенденциями развития международного права, которое закрепляет все новые правовые гарантии по обеспечению участия граждан национальных государств в управлении государственными делами, важнейшей частью которых и выступают институты гражданского общества по контролю за публичной властью.

В-четвертых, глобализация породила многочисленные процессы региональной межгосударственной интеграции (например, в рамках Европейского союза), что привело к новому успешному витку развития институтов участия общества в контроле за публичной властью. Этот опыт позволил: гармонизировать взаимоотношения общества и государственного аппарата; унифицировать национальное законодательство в отдельных государствах; закрепить дополнительные правовые гарантии межгосударственного уровня по организации и осуществлению контроля общества за публичной властью.

Представляется, что для оптимизации системы общественного контроля в Российской Федерации необходимо использовать следующий успешный зарубежный и международный опыт формирования и функционирования данного института гражданского общества: 1) в части формулирования самого понятия института контроля гражданского общества за публичной властью; 2) в части его закрепления в нормативных правовых актах; 3) по определению его основных принципов, целей и задач; 4) по закреплению перечня объектов, в отношении которых осуществляется контроль; 5) по разработке и реализации основных форм и методов данного контроля; 6) по институциализации многообразия его субъектов, а также их полномочий.

Используемое в Российской Федерации название института контроля гражданского общества за публичной властью - общественный контроль - в целом нетипично для его обозначения в большинстве современных государств. Определенным исключением являются некоторые государства, образовавшиеся на базе СССР, например Грузия, Армения, Казахстан[1], в связи с тем что при формировании и развитии их правовых систем сохраняется тенденция использования юридических конструктов, разрабатываемых в Российской Федерации. Кроме того, в определенной степени используется опыт формирования и функционирования института народного контроля, закрепленный в законодательстве СССР.

Как справедливо отмечает ряд авторов, «перевести «общественный контроль» на язык современной западной политической риторики - это значит увидеть, что в ней «общественный контроль» обозначается по-другому - через набор ключевых слов, сосредоточенных вокруг «прозрачности» (transparency) и «участия» (participation). Эти слова встали в ряд своего рода заклинаний, обязательных к употреблению, особенно после выхода знаменитого Меморандума Обамы о прозрачности. Власти и общественность теперь должны так или иначе увеличивать степень прозрачности и участия. Это самое

[1] Александров А.С. Зарубежный опыт общественного контроля и общественного воздействия на осужденных к лишению свободы // Вестник Кузбасского института. 2018. № 1. С. 9.

актуальное направление развития западной демократии. Вместе «прозрачность» государства и «участие» граждан составляют сегодня в западных демократиях то, что является «общественным контролем».

При этом «прозрачность» публичной власти предполагает, например в Европейском союзе и США, повышение ее открытости (openness) и подотчетности (accountability) гражданскому обществу. В отличие от общественного контроля в Российской Федерации, это означает обязанность аппарата государственной и муниципальной власти предпринимать активные шаги для реализации гражданами своего права знать (right to know), которое выступает своеобразной гарантией реализации прав на их участие в управлении государственными делами.

В США в соответствии с преамбулой Национального плана действий «Открытое правительство» органы государственной власти должны: «быть более прозрачными на каждом уровне, для чего своевременно следует предоставлять максимально полную информацию о деятельности правительства и сделать ее легкодоступной для людей; вовлекать все больше своих граждан в процессы принятия решений, потому что это делает правительство более эффективным и ответственным; реализовывать высшие стандарты честности, потому что те, кто находятся во власти, должны служить людям, а не самим себе; расширять доступ к технологиям, потому что в существующем цифровом веке доступ к информации становится открытым для всех».

В связи с этим для обозначения контроля институтов гражданского общества над публичной властью за рубежом используются различные понятия, как то: участие общественности в деятельности публичных институтов и учреждений[1]; контроль за деятельностью публичных администраций[2]; деятельность общественных организаций по принуждению

[1] Тихомиров Е.В. Зарубежный опыт участия общественности в деятельности учреждений для содержания осужденных // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 6. С. 8.
[2] Лафитский В.И., Пилипенко А.Н., Тимошенко И.Г., Касаткина Н.М., Лещенков Ф.А., Трещетенкова Н.Ю., Зеленцов А.Б. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах. М., 2015. С. 45.

органов публичной власти к повышению качества услуг, предоставляемых населению (публичных услуг), а также к росту профессионализма[1]; гражданские инициативы; народные правотворческие инициативы[2] и т.п.

При этом данный подход подкрепляется наличием на Западе широко развитой системы общественных организаций. Как справедливо отмечает В.В. Гриб, «в настоящее время в США функционирует около 1,5 миллиона общественных организаций, деятельность которых так или иначе связана с реализацией общественного контроля»[3].

Кроме того, подобное определение за рубежом понятия контроля общества за публичной властью обосновано тем, что и на международном уровне, например в ст. ст. 22, 25 и других Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966, данный институт формулируется через призму понятия участия граждан национальных государств (самостоятельного либо посредством объединения в ассоциации с другими): в ведении государственных дел; в голосовании и возможности избираться на подлинных периодических выборах; в понуждении органов власти к соблюдению и защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и т.п.

Развитие Интернета и интеграционные процессы в мире в целом и в Европе в частности породили многочисленные формулировки интерактивного участия граждан национальных государств в контроле за открытостью и подотчетностью органов публичной власти гражданскому обществу. В рамках Европейского союза это выразилось в разработке и реализации большого числа проектов, например проекта Your Voicein Europe («Твой голос в Европе»), функционирующего под эгидой Еврокомиссии и предполагающего

[1] Кудрявцев А.В., Юдина Н.В. Из истории изучения зарубежного опыта реализации общественного контроля // Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития: Материалы научно-практической конференции. 2017. № 1. С. 143.
[2] Комарова В.В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex russica. 2006. № 3. С. 462.
[3] Гриб В.В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 3.

широкое интерактивное обсуждение в Интернете, а также двухсторонний диалог населения с властями Европейского союза по разрешению наиболее злободневных вопросов, связанных с миграцией, охраной окружающей природной среды, транспортом, правами меньшинств и т.п.

В связи с этим представляется, что название института контроля гражданского общества за публичной властью в России - «общественный контроль» - не подкреплено набором реальных полномочий представителей гражданского общества по контролю за органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия, и, следовательно, в отличие от западных национальных, а также международных и региональных межгосударственных правовых систем, не отражает реального его содержания.

В связи с этим основное решение проблемы представляется не столько в корректировке названия данного института гражданского общества, сколько в наполнении его содержания конкретными полномочиями субъектов общественного контроля в Российской Федерации, которые бы позволили ему выступать в качестве реальной гарантии реализации конституционно-правовых принципов народовластия и участия граждан России в управлении государственными делами.

Важное значение для оптимизации системы общественного контроля в Российской Федерации имеет и использование успешного зарубежного и международного опыта нормативно-правовой регламентации данного института гражданского общества.

Так, в отличие от Российской Федерации, деятельность многочисленных субъектов общественного контроля, например, в ряде стран СНГ более активно закрепляется нормативными правовыми актами министерств и ведомств. Кроме того, данные субъекты общественного контроля наделяются не только информационными, совещательными и иными факультативными функциями, но и вполне реальными, в частности надзорными, полномочиями.

Как отмечает А.С. Александров, «в Грузии с целью обеспечения социальных и юридических гарантий законности содержания заключенных создан Независимый совет общественного контроля пенитенциарной системы при Минюсте республики (далее - Совет). В полномочия Совета входит оказание помощи администрации пенитенциарных учреждений в распределении, подготовке, занятости, питании, медицинском обслуживании осужденных, а также осуществление надзора за данными учреждениями». Аналогичными функциями обладает и Группа общественных наблюдателей в пенитенциарной системе при Министерстве юстиции Республики Армения, функционирующая на основе указа Министерства юстиции Республики Армения.

При этом в ряде стран деятельность по контролю за отдельными отраслями государственного управления (например, за сферой публичных (государственных и местных) финансов) является обязательной[1], а соответствующие органы публичной власти, в свою очередь, обязаны разрабатывать и утверждать ведомственные нормативные правовые акты, обеспечивающие организацию и осуществление институтами гражданского общества контроля в данной сфере. Так, в США после принятия Б. Обамой в 2009 г. «Меморандума о транспарентности и открытом правительстве» (Memorandum on Transparency and Open Government) Концепция открытого правительства США предусматривает повышение осведомленности гражданского общества о деятельности федеральных органов власти. Кроме того, как отмечает ряд авторов, федеральное правительство обязало принимать аналогичные акты и на уровне штатов, а также местных властей.

В Европейском союзе предусмотрена обязанность национальных органов государственной власти и местного самоуправления (местных властей) по нормативно-правовому обеспечению института гражданского контроля за публичной властью. Кроме того, на уровне государств -

[1] Котов В.В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты // Современное право. 2009. № 2. С. 108.

участников Европейского союза должны быть созданы условия для реализации проектов общественного контроля, принимаемых и реализуемых в рамках всего ЕС (включая принятие соответствующих национальных законов и подзаконных правовых актов).

В отличие от зарубежных стран, в Российской Федерации у органов государственной власти и местного самоуправления отсутствует обязанность по разработке и принятию ведомственных и местных актов, посвященных вопросам организации и осуществления общественного контроля на муниципальном уровне либо на уровне контроля за отдельными отраслями государственного или муниципального управления. Таким образом, система общественного контроля в России носит фрагментарный характер, что не позволяет осуществлять полноценную реализацию и охрану права граждан страны на осуществление общественного контроля.

В связи с этим представляется необходимым на федеральном уровне закрепить обязанность федеральных, региональных и местных органов власти по разработке и принятию нормативных правовых актов, регулирующих вопросы общественного контроля соответствующих отраслей государственного и муниципального управления.

Большой интерес для оптимизации системы общественного контроля в России представляет зарубежный и международный опыт определения принципов, целей и задач контроля институтов гражданского общества за публичной властью.

Так, в законодательстве США и Европейского союза в качестве главной цели контроля общества над публичной властью выступает обеспечение демократии. В частности, в Законе о свободе информации (The Freedom of Information Act, FOIA), первоначально принятом еще в 1966 г., именно обеспечение демократических прав и свобод определено в качестве высшей цели деятельности институтов гражданского общества. В другом важном документе, принятом в дополнение и развитие к вышеназванному Закону, - Меморандуме о свободе информации (Memorandum on Freedom of Information

Act) - закрепляется формула реализации (достижения) цели деятельности институтов демократического общества: «Демократия требует подотчетности, подотчетность требует прозрачности»[1].

В связи с этим в качестве основных принципов контроля общества над публичной властью выступают прозрачность и подотчетность власти.

Так, по мнению Европейского уполномоченного по правам человека Якоба Седермана, под прозрачностью следует понимать «процедуру, посредством которой государственные власти принимают решения... и которая... должна быть понятной и открытой, а сами решения должны быть обоснованными; информация, на основании которой принимаются такие решения, должна быть доступна общественности настолько, насколько это возможно».

При этом прозрачность должна обеспечиваться на всех этапах деятельности органов публичной власти: при подготовке решений (актов) органов власти, при их принятии (утверждении), при их реализации на практике.

В свою очередь, подотчетность власти подразумевает обязанность органов публичной власти и их должностных лиц предоставлять гражданам страны необходимую информацию о любой своей деятельности, затрагивающей их права, свободы и законные интересы, а также право граждан на применение в отношении данных органов власти и их должностных лиц необходимых мер воздействия в том случае, если их деятельность носит неудовлетворительный характер.

При этом, в отличие от Российской Федерации, где в качестве принципов общественного контроля закреплены недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти, а также презумпция добросовестности их деятельности, в США и странах Европейского союза

[1] Гончаров В.В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) // Юрист. 2019. № 9. С. 45.

практически отсутствуют области государственного управления, не подлежащие общественному контролю, а также действует принцип презумпции добросовестности сомнений представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за органами публичной власти, относительно удовлетворительного характера деятельности последних.

В связи с этим представляется необходимым закрепить в действующем законодательстве Российской Федерации аналогичную обязанность финансирования из средств государственных и муниципальных бюджетов деятельности общественных организаций, занимающихся организацией, проведением либо содействием в проведении мероприятий общественного контроля. Данное финансирование можно осуществлять либо на конкурсной основе, либо путем предоставления публичных грантов, налоговых льгот и т.п.

Важное значение имеют особенности формирования за рубежом общегосударственных органов (субъектов) общественного контроля. Так, в отличие от Российской Федерации, в ряде стран аналоги общественных палат, в частности во Франции - Экономический, социальный и экологический совет (Conseil , social et environnemental), формируются преимущественно общественными организациями.

И если в России Общественная палата Российской Федерации состоит из представителей, утвержденных региональными общественными палатами (по факту создаваемыми региональными парламентами и региональными главами исполнительной власти), Президентом России, а также из представителей, утвержденных вышеназванными представителями (то есть, по сути, Общественная палата РФ формируется органами публичной власти), то во Франции, напротив, большинство советников Экономического, социального и экологического совета Франции (163 из 231) назначаются непосредственно социальными и профессиональными организациями: 69 - профсоюзами (как публичного, так и частного сектора экономики); 65 - профессиональными организациями, представляющими частные предприятия по разным отраслям экономики; 19 - обществами взаимного страхования; 10 -

семейными ассоциациями. Лишь 68 советников назначаются Правительством Франции (либо по представлению общественных организаций, либо после консультаций с ними). В связи с этим представляется необходимым использовать зарубежный опыт формирования органов общественного контроля в части увеличения участия в данном процессе общественных организаций[1].

На международном и межгосударственном уровне (например, в Европейском союзе) органы, занимающиеся координацией контроля институтов гражданского общества за деятельностью публичной власти, формируются, в отличие от национальных субъектов общественного контроля, с участием либо под контролем чиновников.

Так, Европейский социально-экономический комитет, взаимодействующий с Советом Евросоюза, Европейским парламентом и Европейской комиссией, представлен 344 членами, назначаемыми Советом Европейского союза. Однако при его формировании в него включили достаточно репрезентативную выборку представителей общественных организаций (от профсоюзов до молодежных организаций).

В то же время на уровне Европейского союза сделана попытка создания органов общественного контроля, формируемых непосредственно общественными организациями в рамках ЕС. Так, важную роль в диалоге между обществом и публичной властью играет Конференция международных неправительственных организаций (КМНО) при Совете Европы, состоящая из более 400 международных неправительственных организаций, осуществляющая диалог с Комитетом министров, Парламентской ассамблеей, а также Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. Данная структура координирует взаимодействие европейской бюрократии и международных неправительственных организаций в части обеспечения реализации, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и

[1] Гончаров В.В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 155.

их ассоциаций.

Одной из разновидностей субъектов общественного контроля в Европейском союзе выступает и общественное телевидение, функционирующее в соответствии с Типовым законом об общественном вещании, разработанным ЮНЕСКО. В его задачи входит освещение мероприятий общественного контроля, заострение внимания на вопросах, представляющих значимость для населения стран - участников Европейского союза.

Представляет интерес для практической реализации в Российской Федерации и объем полномочий субъектов общественного контроля за рубежом. Так, например, в Греции Общественный совет наделен правом законодательной инициативы. Это позволяет оперативно изменять действующее законодательство на основании изучения общественного мнения.

Внедрение успешного международного и зарубежного опыта организации и функционирования института общественного контроля в практику осуществления данного института гражданского общества в Российской Федерации позволит не только разрешить современные проблемы, возникающие при организации и функционировании общественного контроля, но и обеспечить его полноценное развитие.

1.2 Субъекты общественного контроля

Система субъектов общественного контроля получила свое нормативное закрепление с принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Так, перечень субъектов общественного контроля установлен в ст. 9 указанного Закона. Данный перечень носит исчерпывающий характер и, по логике законодателя, правом осуществления общественного контроля наделены только перечисленные в указанной статье субъекты, а именно:

- Общественная палата Российской Федерации;

- общественные палаты субъектов Российской Федерации;

- общественные палаты (советы) муниципальных образований;

- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем законодатель также закрепляет перечень т.н. специальных субъектов общественного контроля, обеспечивающих реализацию отдельных форм общественного контроля:

- общественные наблюдательные комиссии;

- общественные инспекции;

- группы общественного контроля;

- иные организационные структуры общественного контроля.

Приведенная выше правовая конструкция представляется не совсем точной и логичной.

Так, полагаем существенным упущением со стороны законодателя исключение из числа субъектов общественного контроля граждан и их объединений.

Логика законодателя сводится к использованию в тексте закона двух самостоятельных понятий - участие в осуществлении общественного контроля и понятия осуществление общественного контроля[1]. Несмотря на незначительное различие в формулировке, исследуемые формы реализации общественного контроля включают в себя различный субъектный состав и наполнены различным содержанием. Так, правом на участие в осуществлении общественного контроля наделены только граждане, которые в силу ст. 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» свое право на участие реализуют как лично в качестве общественных инспекторов и

[1] Зубарев С.М., Сабаева С.В. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 12.

общественных экспертов, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, которые могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных комментируемым законом. Правом же на осуществление общественного контроля наделен лишь определенный в ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» круг субъектов общественного контроля, в состав которого ни граждане, ни общественные объединения, ни иные негосударственные некоммерческие организации не входят. Такая юридическая конструкция дает основания полагать, что участие в осуществлении общественного контроля является лишь функциональным элементом осуществления общественного контроля: именно граждане как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций непосредственно входят в состав субъектов общественного контроля и участвуют в их деятельности, обеспечивая таким образом реализацию различных форм общественного контроля.

В свою очередь, анализ положений Конституции РФ и специальных федеральных законов показывает, что граждане наделены правом как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций не только участвовать в осуществлении общественного контроля, но и непосредственно самим его осуществлять, что подтверждается следующим:

- во-первых, непосредственное осуществление общественного контроля гражданами и их объединениями находит свое выражение в такой важнейшей форме общественного контроля, как институт обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, закрепленный в ст. 33 Конституции РФ и в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации». Согласно указанным правовым положениям, граждане имеют право обращаться лично,

а также направлять в государственные органы индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц. Данная форма общественного участия по праву является одной из наиболее эффективных форм общественного контроля, позволяющей существенным образом оказывать воздействие на деятельность органов государственной власти;

- во-вторых, законодатель в тексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» (ч. 3 ст. 3) прямо наделяет граждан правом лично участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов;

- в-третьих, законодатель в тексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» (ч. 5 ст. 3) закрепляет право общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве организатора таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также правом принимать участие в осуществлении общественного контроля в других предусмотренных законом формах. Более того, ряд негосударственных некоммерческих организаций самостоятельно законодательно наделен полномочиями по осуществлению общественного контроля[1].

Таким образом представляется, что приведенное выше нормативное закрепление системы субъектов общественного контроля в полной мере не отражает всей полноты и разнообразия субъектов, осуществляющих общественный контроль, и таким образом противоречит сложившейся правовой действительности.

В противовес федеральному законодательству интересно отметить принятые еще до Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» Закон Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК «Об

[1] Зубарев С.М. Новые технологии общественного контроля: реальность или иллюзия? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 1. С. 72.

общественном (гражданском) контроле в Пермском крае», который в ст. 6 прямо выделяет в качестве основных субъектов общественного контроля граждан и их объединения.

Научные представления относительно системы общественного контроля в основном сводятся к полному отождествлению субъектов общественного контроля с институтами гражданского общества. Субъектами общественного контроля следует считать свободные и независимые от власти в своих оценках институты гражданского общества, осуществляющие с целью недопущения и/или прекращения нарушения прав и законных интересов граждан контроль во всех сферах жизнедеятельности, включая деятельность учреждений и органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий различных форм собственности, общественных и самодеятельных организаций, а также деятельность отдельных граждан. В первую очередь данный подход объясняется тем, что общественный контроль является ключевой функцией гражданского общества.

Анализ научной литературы показывает, что исследователи к институтам гражданского общества относят: некоммерческие организации, семью, церковь, политические партии, профсоюзы, религиозные конфессии, национальные диаспоры, сообщества социальных сетей, средства массовой информации; университеты, профессиональные и корпоративные сообщества, казачьи общества; общины коренных малочисленных народов, общественные палаты, нотариат, адвокатуру.

Безусловно, большинство из приведенных выше институтов гражданского общества можно так или иначе отнести к субъектам общественного контроля. Тем не менее, учитывая то, что общественный контроль все же не поглощает собой всю функциональную составляющую гражданского общества, полагаем, что и субъектный состав общественного контроля не может полностью отождествляться с субъектами гражданского общества.

Таким образом, полагаем, что субъектами общественного контроля

являются:

- граждане РФ;

- некоммерческие организации;

- СМИ;

- адвокатура;

- Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований;

- Общественные советы при органах государственной власти, органах местного самоуправления;

- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации;

- Общественные наблюдательные комиссии;

- Общественные инспекции и группы общественного контроля.

Анализ природы субъектов общественного контроля позволяет выделить различные классификации субъектов общественного контроля:

- в зависимости от правовой природы и степени участия в реализации контрольной деятельности;

- по степени зависимости от государства[1].

В зависимости от правовой природы и степени участия в реализации контрольной деятельности субъекты общественного контроля целесообразно разделить на две группы. К первой группе относятся так называемые основные субъекты общественного контроля, обладающие определенной организационной и правовой самостоятельностью. К таким субъектам

[1] Алебастрова И.А. Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 10.

относятся граждане РФ, общественные объединения, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при органах государственной власти. Вторая же группа включает в себя так называемые специальные (или же производные) субъекты общественного контроля: определенные объединения (комиссии, инспекции, группы и т.п.), создаваемые из числа основных субъектов общественного контроля и/или же благодаря их активному участию специально для осуществления общими субъектами общественного контроля тех или иных форм общественного контроля. Так, к специальным субъектам общественного контроля следует отнести: общественные наблюдательные комиссии, осуществляющие общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания; общественные инспекции; группы общественного контроля.

Интересно отметить, что правовой статус специальных (производных) субъектов общественного контроля в отличие от общих определяется на основании специальных нормативных правовых актов, закрепляющих правовые основы общественного контроля в ряде сфер, принимаемых как на федеральном, так и на региональном уровне.

По сути, именно приведенное выше деление было выбрано законодателем в ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» для классификации субъектов общественного контроля. Интересно отметить, что в отличие от общих субъектов общественного контроля законодатель оставляет перечень специальных субъектов общественного контроля открытым. Такой подход законодателя представляется вполне закономерным и обоснованным: так, правовая суть общественного контроля заключается в многогранности существующих контрольных отношений, а пределы возможного применения общественного контроля еще до конца не определены. Безусловно, и федеральное, и

региональное законодательство будет давать нам примеры новых организационных структур и субъектов общественного контроля.

По степени зависимости от государства субъекты общественного контроля можно разделить на автономные и зависимые. Определение степени зависимости субъекта общественного контроля складывается из нескольких аспектов:

- степень участия государства в формировании субъектов общественного контроля;

- степень участия государства в финансировании субъектов общественного контроля[1].

Полностью автономные субъекты общественного контроля возникают и функционируют в частной сфере общественной жизни, при отсутствии какой-либо, в т.ч. грантовой, поддержки государства. В частности, к автономным субъектам общественного контроля в первую очередь относятся специальные субъекты общественного контроля, формируемые основными субъектами общественного контроля и осуществляющие свои полномочия на общественных началах. Зависимые же субъекты общественного контроля создаются (полностью или частично) и поддерживаются государством. К таким субъектам следует отнести Общественную палату РФ, частично формируемую Президентом РФ, который назначает 40 граждан РФ в состав данного органа; общественные советы, состав которых утверждается соответствующими приказами или распоряжениями руководителей федерального органа исполнительной власти; общественные палаты субъектов РФ, формируемые, как правило, при участии органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ. Отнесение Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ к зависимым субъектам общественного контроля также объясняется участием государства в финансировании их деятельности.

[1] 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.

В свете анализа различных классификаций субъектов общественного контроля достаточно интересным представляется видение А.С. Полещук, доказывающего в своем диссертационном исследовании, что система общественного контроля состоит из четырех взаимоувязанных моделей (подсистем): «официальная», «неформальная», «смешанная» и «специализированная». Первая включает в себя совокупность саморегулируемых организаций общественного контроля, обладающих официальным статусом, т.е. их полномочия и порядок формирования определяются законом. «Неформальная» модель общественного контроля предполагает участие в контроле неформальных объединений и отдельных граждан, а государство декларирует и обеспечивает это. «Смешанная» модель предполагает использовать возможности описанных выше моделей в совокупности. Отдельно можно говорить о «специализированном» подходе, когда речь идет об организациях, специально созданных для реализации функций общественного контроля.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» субъекты общественного контроля наделены следующими правами:

- осуществлять общественный контроль в формах, предусмотренных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в РФ» и другими федеральными законами;

- выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях;

- запрашивать в соответствии с законодательством Российской Федерации у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением

информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

- посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации;

- в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры;

- обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами;

- пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации[1].

Следует отметить, что приведенные выше права в большей степени носят декларативный и отсылочный характер: механизм их реализации в положениях Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» либо приведен в самом общем виде, либо не приведен вообще, а правоприменителю предложено обратиться к другим нормативным правовым актам.

Так, в частности, механизмы реализации основных прав субъектов общественного контроля нашли свое закрепление в нормативных правовых актах, регулирующих правовой статус самих субъектов общественного контроля. Наиболее показательными представляются положения Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», раскрывающие правовые механизмы предоставления информации Общественной палате РФ (ст. 24), участия членов Общественной палаты в работе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти (ст. 23), издания итоговых документов Общественной палаты и их направления для рассмотрения в уполномоченные органы (ст. 19). Кроме того, они нашли свое отражение в региональном законодательстве, регулирующем статус общественных палат субъектов РФ и законодательстве субъектов РФ, регулирующих вопросы осуществления общественного контроля.

1.3 Формы общественного контроля

Перечень форм осуществления общественного контроля является открытым. Это означает, что помимо прямо предусмотренных Федеральным

[1] Зубарев С.М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации // Вопросы правоведения. 2015. № 3. С. 75.

законом об общественном контроле (далее - ФЗООК) форм (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение и общественные слушания) общественный контроль может осуществляться и в других не противоречащих ФЗООК формах взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти и органами местного самоуправления. Например, ни в коей мере не противоречат положениям ФЗООК такие формы, которые были предусмотрены первоначальным проектом Закона, подготовленным Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: общественное расследование, опрос общественного мнения, публичный отчет должностного лица и др.

Законодатель разделяет формы общественного контроля на две категории. К первой категории относятся формы контроля, в которых превалируют наблюдение и оценка объекта: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза; ко второй - формы общественного контроля, в которых на первый план выходит взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти и местного самоуправления: общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания.

ФЗООК возможно осуществление указанного контроля одновременно в нескольких формах. Например, проведению общественной экспертизы могут сопутствовать общественный мониторинг или общественное расследование. Публичный отчет должностного лица может сочетаться с общественной проверкой деятельности государственного органа, возглавляемого данным лицом.

Общественный мониторинг может осуществляться в отношении деятельности различных государственных органов, например судов, правоохранительных органов, различных отраслевых ведомств.

В любом случае влияние используемых форм общественного контроля на принятие соответствующего управленческого решения может быть как

непосредственным - через направление итоговых документов институту публичной власти, так и опосредованным - путем воздействия на формирование общественного мнения. И в этом последнем следует видеть один из важных инструментов общественного контроля. В своем письме президиуму Совета судей РФ Председатель КС РФ, д-р юрид. наук, проф. В.Д. Зорькин отмечал, в частности: «Общественно-экспертный мониторинг не ставит (и не может ставить) своей целью принятие каких-либо прямых юридических мер - это было бы несовместимо с конституционным принципом независимости судей и гарантиями его реализации. Цели предлагаемого мониторинга связаны с формированием в общественном мнении объективной картины деятельности судебной системы и, при необходимости, с принятием мер для устранения неправомерного воздействия на нее со стороны иных ветвей государственной власти в целях осуществления правосудия исключительно в рамках, установленных Конституцией РФ и законом»[1].

В настоящее время в отечественном законодательстве специальные федеральные законы, посвященные одной или нескольким формам общественного контроля, отсутствуют.

Вместе с тем в законодательстве «распылено» много правовых норм, касающихся разных форм общественного контроля. Так, институт общественных (публичных) слушаний по вопросам местного значения предусмотрен ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а по вопросам обсуждения проектов генеральных планов поселений и городских округов - ст. 28 Градостроительного кодекса РФ. Упоминаются в нормативных правовых актах и другие формы общественного контроля. Однако они не в состоянии восполнить пробел, вызванный отсутствием той правовой базы, которая предусмотрена ч. 3 комментируемой ст. 18: порядок осуществления общественного контроля в таких формах, как

[1] Иванова К.А. Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 15.

общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение и общественные слушания, определяется федеральными законами.

Как известно, важнейшим критерием оценки эффективности деятельности органов государственной власти в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина является не только своевременность выявления нарушений законодательства, но и точность понимания современного общественного запроса. Именно последний посыл существенно повлиял на создание относительно нового института в истории России - Общественной палаты, идеология которой должна направлять в адрес органов государственной власти сигнал о социально-экономических и естественно-правовых потребностях общества и в целом контролировать их реализацию.

Общественная палата не является органом государственной власти, и Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» не наделяет ее властными полномочиями. В соответствии со ст. 17 названного Закона все решения, принимаемые палатой, носят рекомендательный характер.

Установленный на позитивном уровне объем полномочий Общественной палаты вполне соотносится с позицией государства о социально-правовом назначении данного института. В Заключении Правительства РФ на проект Закона отмечалось, что палата является формой взаимодействия граждан и органов государственной власти. С указанной формулировкой соглашается исследователь в области социологических наук Е.А. Потанина[1], которая характеризует палату «как социальный институт в РФ, призванный обеспечить взаимодействие граждан с органами власти различных уровней и созданный для согласования интересов общества и его членов и тем самым содействующий развитию российского гражданского общества и его институтов». Однако такое толкование правового статуса

[1] Потанина Е.А. Региональная общественная палата как институт гражданского общества современной России: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. Мурманск, 2015. С. 13.

Общественной палаты и сведение его лишь к функции формальной ретрансляции проблем, существующих между обществом и государством, лишает ее возможности работать в более важной правовой плоскости, связанной с непосредственным контролем за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации.

Часть 1 ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ, раскрывая естественно-правовую природу рассматриваемого института, устанавливает, что Общественная палата обеспечивает взаимодействие субъектов социально-политических отношений (граждан, общественных объединений, профессиональных союзов, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций) с органами государственной власти.

Реализация указанных задач требует определенных форм фиксации методов правового регулирования. Согласно п. 5 вышеназванной статьи задачи Общественной палаты достигаются в том числе путем выработки рекомендаций органам государственной власти. Заявленный набор правовых инструментов предоставляет определенные возможности обществу в части создания социально-политических единиц, но наделенных полномочиями рекомендательного характера, что позволяет лишь опосредованно участвовать в системе общественного контроля.

При определении содержания общественного контроля необходимо учитывать, что он не должен отождествляться с надзорной функцией. В научной работе Т.В. Троицкой можно встретить утверждение: «Общественный контроль как направление деятельности общественной палаты субъекта РФ не соответствует сущностной стороне своего содержания и требует замены на понятие «общественный надзор»[1]. Однако предлагаемая ротация значительно снизит эффективность контрольной деятельности палаты. Ведь надзор по своей правовой природе заключается в постоянном,

[1] Троицкая Т.В. Конституционно-правовой статус общественной палаты субъекта Российской Федерации (на опыте Приволжского федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 9.

систематическом наблюдении специальными субъектами за деятельностью не подчиненных им органов, организаций или конкретных лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного субъекта дается только с точки зрения законности, но не с точки зрения целесообразности, качества, экономичности и других общеобязательных критериев, характеризующих эффективность работы такого субъекта. Поэтому контроль должен быть связан с осуществлением общественных функций, когда речь идет о защите прав и свобод человека и гражданина.

Однако законодатель использует термин «контроль» и применительно к государственным органам. При этом указанные понятия зачастую используются как синонимы, что подтверждают, например, нормы ст. 353 Трудового кодекса РФ, согласно которым государственный контроль (надзор) за соблюдением требований осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле

По прошествии пяти с половиной лет с момента принятия 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», Федеральный закон) институт общественного контроля, являясь наиболее эффективным способом, обеспечивающим контроль за функционированием органов государственной власти, не теряет своей актуальности: интерес к данному институту продолжает расти, притягивая к себе все больше ученых и практических работников. За указанный период в законодательстве и правоприменительной практике произошел ряд изменений, анализ которых позволяет выявить актуальное отношение власти к исследуемому институту, определить тенденции его дальнейшего развития, очертить проблемы его правового регулирования и наметить пути их разрешения[1].

В первую очередь в целях изучения тенденций в правовом регулировании общественного контроля целесообразно проанализировать те изменения, которые произошли за истекший период в соответствующей законодательной и правоприменительной практике.

Первое, что бросается в глаза, это то, что за прошедший период поправки в сам Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» вносились три раза, при этом сами правки касались только ст. 2 «Правовая основа общественного контроля» в части исключения ряда сфер жизнедеятельности из-под действия федерального закона. Таким

[1] Хлуднев Е.И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37.

образом, каких-либо существенных поправок, в позитивном русле изменяющих или дополняющих правовые основы общественного контроля, в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» за прошедший период не вносилось.

В этой связи следует отметить, что научные исследователи неоднократно указывали на несоответствие модели правового регулирования, закрепленной в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», специфике регулируемых общественных отношений: в своих исследованиях авторы приводили многочисленные недостатки в правовом регулировании института общественного контроля, в связи с чем призывали законодателя внести соответствующие изменения в законодательство. В частности, исследователи указали на то, что вопреки замыслу создателей Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» он не обладает статусом фундаментального системообразующего закона об общественном контроле, который имел бы приоритет над другими отраслевыми федеральными законами и который бы объединил в себе основополагающие принципы, цели, формы и методы осуществления общественного контроля в Российской Федерации. Кроме того, исследователи указывали на несовершенство закрепленного в Федеральном законе определения общественного контроля, осуждали невключение в перечень субъектов общественного контроля граждан и общественных организаций, обращали внимание на неурегулированность многих существенных аспектов, разрозненность и несогласованность правовых норм об общественном контроле в федеральном, в т.ч. отраслевом законодательстве. Авторы также критиковали ограничение перечня объектов общественного контроля и исключение из сферы действия Федерального закона таких важнейших сфер деятельности, как судебная, правоохранительная, оборонная, банковская, избирательная.

Анализ внесенных за прошедший период в Федеральный закон поправок свидетельствует о том, что никаких позитивных изменений, которые бы

способствовали эффективному разрешению выявленных исследователями проблем и дальнейшему совершенствованию соответствующего правового регулирования, не произошло. Изложенное свидетельствует об отсутствии у законодателя желания совершенствовать и систематизировать законодательство об общественном контроле с наделением Федерального закона статусом системообразующего федерального закона в области общественного контроля. К сожалению, прослеживаются совершенно противоположные тенденции.

Во-первых, мы можем наблюдать последовательное выведение из-под действия Федерального закона различных сфер жизнедеятельности. Так, Федеральный закон от 03.07.2016 № 353-ФЗ исключил действие Федерального закона на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (общественного экологического контроля); Федеральный закон от 29.12.2017 № 455-ФЗ распространил ограничение на общественные отношения, связанные с организацией и проведением общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности; Федеральный закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ - на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами в области обращения с животными общественного контроля в области обращения с животными. Изложенное недвусмысленно характеризует намерение законодателя ограничить действие Федерального закона и вывести из-под его действия наиболее уязвимые, социально чувствительные сферы[1].

В этой связи, справедливости ради следует отметить, что Федеральным законом от 03.07.2018 № 184-ФЗ в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были внесены поправки,

[1] Попова Е.Э. Может ли реализовываться общественный контроль за исполнением наказания в виде принудительных работ? // Безопасность бизнеса. 2019. № 2. С. 57.

согласно которым Общественная палата РФ и региональные общественные палаты приобрели право назначить наблюдателя при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления. Таким образом, несмотря на то, что общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдуме, так и находятся за рамками действия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», мы можем наблюдать в этой сфере некоторое, хоть и ограниченное в субъектном составе, но развитие.

Во-вторых, наблюдается нежелание законодателя развивать положения, закрепленные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в соответствующем федеральном законодательстве. Так, например, не появилось никаких федеральных законов, которые по замыслу ч. 1 ст. 20 Федерального закона должны были бы предусматривать случаи и порядок проведения общественных проверок. Также не были внесены поправки в административное и уголовное законодательства, которые устанавливали бы ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле.

В-третьих, наблюдается отсутствие какого-либо продвижения в вопросах принятия специальных федеральных законов, которые бы в силу ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» регулировали бы осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи.

За прошедшие пять лет к уже существующему Федеральному закону от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам,

находящимся в местах принудительного содержания», обеспечивающему правовое регулирование общественного контроля за деятельностью по исполнению наказаний, никаких иных специальных федеральных законов не добавилось. Проект Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», внесенный в Государственную Думу ФС РФ еще 28.12.2011 и принятый в первом чтении 16.03.2012, до настоящего времени так и не получил никакого развития. Уместно отметить, что еще в январе 2014 года Комитет ООН по правам ребенка, будучи уже тогда обеспокоенным значительной задержкой принятия законопроекта о независимых общественных проверках детских учреждений, рекомендовал Российской Федерации ускорить принятие такого законопроекта и установить систему строгого мониторинга услуг, предоставляемых учреждениями по уходу за детьми. К сожалению, по состоянию на 2019 год ситуация так и не поменялась.

В дополнение к уже имевшимся в ряде отраслевых законов, действующих в указанных выше специфических сферах, правовым нормам, с большей или меньшей степенью детализации регулирующим общественные отношения, связанные с осуществлением общественного контроля, за прошедшие пять лет добавилась лишь ст. 20 Федерального закона от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которая после вступления в силу с 01.01.2020 будет регламентировать общественный контроль в области обращения с животными[1].

Говоря о федеральном законодательстве, интересно отметить, что Правительство РФ разработало проект комплексного закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, в котором подробно регламентируется деятельность контрольно-надзорных органов и

[1] Михеева Т.Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 177.

определяются в том числе: полномочия органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления; предмет и объекты контроля (надзора), порядок его организации; виды и статус участников отношений контроля (надзора); процедура профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, независимой оценки соответствия обязательным требованиям (в т.ч. перечень профилактических мероприятий, к которым относятся в числе прочего самообследование, профилактический визит и др.); возможность освобождения контролируемого лица от проведения контрольно-надзорных мероприятий в случае заключения контролируемым лицом со страховой организацией договора страхования рисков причинения вреда (ущерба); процедура контрольно-надзорного производства (в т.ч. виды контрольно-надзорных мероприятий - выездное обследование, контрольная закупка, инспекционный визит, рейд, проверка и др.). В свете изучения вопросов правового регулирования общественного контроля законопроект о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле представляет большой практический интерес, поскольку, будучи содержательно более наполненным, он может служить определенным прототипом для совершенствования самого Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В свою очередь, с сожалением приходится констатировать отсутствие в законопроекте о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле каких-либо значимых упоминаний об общественном контроле, что представляется большим упущением, поскольку по смыслу Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» результаты общественного контроля являются поводом к организации государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

Говоря об отраслевом законодательстве в сфере общественного контроля, следует отметить принятие Федерального закона от 05.12.2017 № 392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы», в соответствии с которым в ряд нормативных правовых актов были внесены изменения, предполагающие введение самостоятельной формы общественной проверки, а именно независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в обозначенных сферах. С одной стороны, внесенные в законодательство изменения свидетельствуют об определенном развитии правового регулирования в сфере общественного контроля. С другой стороны, вызывает недоумение тот факт, что указанные изменения в тексте Закона не были каким-либо образом привязаны к положениям Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в связи с чем вполне предсказуемо могут возникнуть сомнения в отнесении данного правового механизма к формам общественного контроля и применимости к нему положений указанного Федерального закона.

В-четвертых, несмотря на достаточно активное развитие законодательства об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, наблюдается отсутствие какого-либо продвижения в вопросах правового регулирования деятельности общественных советов на региональном и местном уровнях. Несмотря на многочисленные дискуссии, типовые модельные законы об общественных советах при региональных и местных органах власти по прошествии пяти лет так и не были приняты.

Наконец, несмотря на достаточно активное развитие регионального законодательства об общественном контроле, подобных тенденций не наблюдается в Санкт-Петербурге и Москве.

Помимо изложенных выше сложностей в законодательной сфере по прошествии пяти лет усугубились старые и выявились новые проблемы, связанные с практической реализацией положений об общественном контроле. В частности, процессу становления независимой и полноценной

системы общественного контроля препятствует достаточно высокий уровень зависимости субъектов общественного контроля от государственных органов. Кроме того, к проблемам развития общественного контроля можно отнести несовершенство или полное отсутствие механизмов негосударственного финансирования субъектов общественного контроля. С сожалением приходится констатировать, что никаких мер к минимизации такой зависимости и увеличению негосударственного финансирования субъектов общественного контроля за прошедший период предпринято не было. В дополнение к изложенным проблемам за прошедший период выявилось отсутствие независимой системы подготовки и аттестации общественных контролеров.

Изложенные выше проблемы и тенденции, безусловно, пагубно скажутся на развитии института общественного контроля и будут препятствовать развитию правоприменительной практики. В связи с этим целесообразно предпринять следующие меры по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

В первую очередь целесообразно принятие поправок в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», направленных на придание указанному Федеральному закону статуса системообразующего закона в сфере общественного контроля, а также на устранение несогласованности правовых положений и пробелов в законодательстве.

В этой связи представляется целесообразным озвученное еще в 2017 году предложение М.А. Федотова[1] внести в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» норму, аналогичную п. 6 ст. 1 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

[1] Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Е.А. Абросимова, В.В. Гриб, А.Г. Дейнеко и др.; Под общ. ред. М.А. Федотова. М.: Статут, 2017. С. 19.

Федерации»: «Федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону». Изначально такая норма содержалась в проекте закона, разработанном Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, однако в конечном итоге она была заменена следующей формулировкой: «осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами». Безусловно, данная формулировка не исключает предусмотренную законом иерархию нормативных правовых актов, однако и не придает Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» структурообразующего характера, что в данном случае представляется большим упущением.

Кроме того, представляется необходимым внести в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» поправки, направленные на устранение неточностей и внутренних несогласованностей. В частности, учитывая несовершенство использованного в Федеральном законе определения общественного контроля, предлагает в процессе дальнейшего совершенствования законодательства об общественном контроле учитывать законопроект, разработанный Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, в котором понятие общественного контроля раскрывалось следующим образом: «Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля по изучению, проверке и оценке деятельности лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, по осуществлению возложенных на них публичных полномочий на предмет ее соответствия общественным интересам».

В целях совершенствования законодательства об общественном контроле также необходимо внести в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» иные поправки, направленные на уточнение перечня субъектов общественного контроля, расширение перечня объектов общественного контроля путем включения в него, например, естественных монополий, публично-правовых компаний и муниципальный предприятий, устранение пробелов в правовом регулировании. В частности, необходимым представляется дополнительная регламентация форм общественного контроля. В этой связи большой интерес вызывает ранее уже упоминавшийся разработанный Правительством РФ проект комплексного закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле. В указанном проекте удачно сформулированы формы контроля и достаточно детально прописан механизм их реализации. Такой детальный подход к правовой регламентации форм контроля представляется достаточно эффективным, поскольку предоставляет правоприменителю готовые процессуальные механизмы. Формулировки, использованные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», к сожалению, не предоставляют правоприменителю такое разнообразие форм и столь детализированные механизмы. Учитывая схожую природу государственного и общественного контроля, представляется возможным внесение изменений в Федеральный закон путем заимствования из разработанного Правительством РФ проекта комплексного закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле наиболее удачных, применимых к общественному контролю, правовых конструкций.

Дальнейшее исключение каких-либо сфер деятельности из-под действия Федерального закона недопустимо. Напротив, совершенствование законодательства об общественном контроле возможно лишь в контексте придания Федеральному закону структурообразующего характера и распространения его действия на все сфере деятельности.

В целях устранения пробелов в законодательстве об общественном контроле представляется необходимым внесение изменений в иные федеральные законы. В частности, представляется целесообразным внесение поправок в административное и уголовное законодательства, где будет установлена ответственность за нарушения законодательства об общественном контроле. При разработке поправок в уголовное законодательство за основу можно взять правовой механизм, заложенный в ст. 144 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, которая устанавливает ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов. При этом в целях конкретизации понятия «воспрепятствование» представляется целесообразным раскрыть указанное понятие в положениях Федерального закона, например, путем приведения перечня правонарушений. В такой перечень, в частности, могут быть включены такие нарушения, как неправомерный отказ в предоставлении информации субъектам общественного контроля либо предоставление неполной или недостоверной информации; ограничение доступа в места проведения общественных слушаний и общественных обсуждений. Вместе с тем данный перечень необходимо оставить открытым с учетом многообразия форм общественного контроля и возможных неправомерных действий или бездействия должностных лиц.

Выявленное отсутствие в ряде федеральных законов и законопроектов логических привязок к Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» также обусловливает необходимость внесения соответствующих поправок в законодательство.

В целях дальнейшего развития и совершенствования законодательства об общественном контроле необходимо поощрять и всячески способствовать развитию регионального и местного законодательства. В частности, этому могло бы способствовать разработка типового модельного закона об общественных советах при региональных и местных органах власти.

Изложенные выше предложения могут оказать колоссальное положительное влияние на развитие и совершенствование правового регулирования об общественном контроле. Однако на данном этапе хотелось бы как минимум изменить тенденции и задать правовому регулированию об общественном контроле позитивный вектор развития.

2.2 Проблемы общественного контроля на выборах

Общественный контроль, как отмечалось еще советскими исследователями, является одним из основных видов социального контроля.

Общественный контроль имеет конституционную основу. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Осуществление народного (общественного) контроля за органами власти - это также форма осуществления власти. Участие граждан в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, предусмотренное ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, также предполагает осуществление народом общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Таким образом, общественный контроль, являясь конституционно-правовым институтом, дает гражданам возможность непосредственно осуществлять важную функцию - контроль за деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

Ряд авторов исходят из широкого понимания общественного контроля и не ограничиваются правовой концепцией, заложенной в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1]. Под общественным контролем в названном Законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за

[1] Гриб В.В. Общественный контроль: Учебник. М.: Юрист, 2017. С. 7 - 10; Чеботарев Г.Н. Общественное представительство: Монография. М.: Юрист, 2017. С. 71.

деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Широкое же понимание общественного контроля исходит из необходимости расширения круга субъектов общественного контроля, включения в этот перечень общественных объединений и граждан, а самое главное - расширения предмета общественного контроля, в частности включения в него экологического общественного контроля, контроля на выборах и некоторых других подвидов общественного контроля. Каждый из перечисленных подвидов общественного контроля имеет свои особенности.

Еще до внесения соответствующих изменений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» в обществе существовал запрос, направленный на осуществление общественного контроля за работой избирательных комиссий. Однако попытки общественности организовать такой контроль зачастую наталкивались на непонимание со стороны избирательных комиссий, органов власти, поскольку не существовала правовая основа для общественного контроля. И только с предоставлением Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» Общественной палате РФ и общественным палатам субъектов РФ права назначать наблюдателей в избирательные комиссии практика общественного контроля получила законное обоснование.

Федеральным законом регламентируется, кто может быть наблюдателем, порядок удостоверения полномочий наблюдателей от общественных палат, определяются их права и ограничения. Предмет общественного контроля ограничен Законом наблюдением за проведением

голосования и другими избирательными действиями в помещении для голосования. К последним Закон относит наблюдение за подсчетом голосов избирателей, составлением протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе о результатах повторного подсчета голосов избирателей.

Федеральным законом установлены конкретные полномочия наблюдателей, которые вправе:

- знакомиться со списками избирателей, сведениями об избирателях, подавших заявления о включении в список избирателей по месту своего нахождения, с реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

- находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках;

- наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

- присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

- наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в списки избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обозримость содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей; визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;

- обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю соответствующей избирательной комиссии, а в

случае его отсутствия к лицу, его замещающему;

- знакомиться с протоколом избирательной комиссии, в которую направлен наблюдатель, и протоколами непосредственно нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, с документами, прилагаемыми к протоколам об итогах голосования, о результатах выборов, получать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов;

- обжаловать решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, в которую они направлены, в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию или в суд;

- присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих избирательных комиссиях;

- производить в помещении для голосования (с того места, которое определено председателем участковой избирательной комиссии) фото- и (или) видеосъемку, предварительно уведомив об этом председателя, заместителя председателя или секретаря участковой избирательной комиссии.

Согласно ограничениям, установленным Законом, наблюдатели не вправе:

- выдавать избирателям избирательные бюллетени;

- расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении избирательных бюллетеней;

- заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, избирательные бюллетени;

- предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;

- принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней;

- совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;

- вести предвыборную агитацию среди избирателей;

- участвовать в принятии решений соответствующей избирательной

комиссией.

Предыдущая практика общественного контроля на выборах, до внесения изменений в избирательное законодательство, охватывала значительно больший круг избирательных отношений. Например, созданный при Общественной палате Тюменской области Центр общественного контроля на выборах Губернатора Тюменской области в 2014 г. и выборах депутатов Государственной Думы РФ, депутатов Тюменской областной Думы в 2016 г. организовал задолго до дня голосования телефонную «Горячую линию», группу юридического сопровождения мероприятий по повышению активности избирателей, разъяснению норм избирательного права, устанавливал «обратную связь» с общественностью, взаимодействие со средствами массовой информации, избирательными комиссиями. За время, предшествующее голосованию, для членов Центра проведены обучающие семинары, организовано дежурство волонтеров-наблюдателей, в день голосования осуществлялись выезды на избирательные участки по звонкам избирателей.

Этот пример расширительного понимания содержания общественного контроля на выборах, охватывающий более длительный временной отрезок избирательной кампании и обеспечивающий активное участие наблюдателей и на других этапах избирательного процесса, также может быть урегулирован нормами избирательного права. При этом должны быть учтены и основополагающие принципы правового регулирования общественного контроля, закрепленные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1].

Как справедливо отмечается в литературе, понятие «общественный контроль» гораздо шире понятия «наблюдение на выборах». Исходя из этого суждения предлагается под общественным контролем на выборах понимать «деятельность субъектов общественного контроля на выборах по

[1] Михеева Т.Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 177.

наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, направленную на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса»[1].

Исходя из приведенного определения стоит подумать над дальнейшей конституционализацией общественного контроля, и в частности общественного контроля на выборах. Тем более что согласно внесенному в Государственную Думу законопроекту о внесении изменений в избирательное законодательство общественное наблюдение предлагается установить на региональных и муниципальных выборах.

Общественный контроль на выборах, включая наблюдение за голосованием в помещениях избирательных комиссий, - важная составная часть механизма конституционно-правовых гарантий, обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании. Процедуры, обеспечивающие правильность голосования и учета голосов избирателей при подведении итогов голосования и определения результатов выборов, О.А. Кравченко относит к организационным гарантиям. Вместе с правовыми и процессуальными гарантиями организационные гарантии, включая общественный контроль, во взаимосвязи создают единый механизм обеспечения достоверного волеизъявления народа, а поэтому названные гарантии следует именовать конституционно-правовыми[2]. Достоверность волеизъявления избирателей на выборах существенно повышается в случае наблюдения за голосованием и другими избирательными действиями общественных наблюдателей.

Если же говорить о более широком применении процедур общественного контроля на разных стадиях избирательного процесса, то также можно говорить о конституционно-правовых гарантиях законности,

[1] Общественный контроль на выборах: Учеб. пособие / Под общ. ред. В.В. Полянского и И.Б. Борисова. М.: Бахрах-М, 2017. С. 22.

[2] Кравченко О.А. Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании: Монография / Науч. ред. Н.Т. Ведерников. М.: Проспект, 2018. С. 205.

демократичности, легитимности выборов.

О предоставлении как можно более широких возможностей национальным и международным наблюдателям для участия в наблюдении за проведением выборов говорится и в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, принятых Венецианской комиссией на 52-й сессии в Венеции 18 - 19 октября 2002 г., и Страсбурге 30 октября 2002 г. Как отмечается в указанном документе, «наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а должно включать период регистрации кандидатов и, при необходимости, избирателей, а также период проведения избирательной кампании. Это должно дать возможность установить, не было ли допущено каких-либо нарушений до, в ходе или после выборов. Наблюдение всегда должно разрешаться на этапе подсчета голосов».

В Пояснительном докладе Венецианской комиссии также подчеркивается, что «наблюдение предполагает контроль нарушений накануне выборов (например, ненадлежащее ведение списков избирателей, препятствия при регистрации кандидатов, случаи ограничения свободы слова и нарушения правил доступа к СМИ или государственному финансированию избирательных кампаний), во время выборов (например, проверка фактов давления на избирателей, множественного голосования, нарушений тайны голосования и т.д.) и после голосования (особенно при подсчете голосов и объявлении результатов). Особое внимание при наблюдении следует обращать на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными»[1].

Общественные наблюдатели на выборах Президента РФ смогли гарантировать чистоту и достоверность выборов, держа в тонусе избирательные комиссии. По мнению секретаря Общественной палаты РФ В.А. Фадеева, «огромный корпус общественных наблюдателей, который удалось собрать на выборы Президента РФ, - это та сила, которая удерживает

[1] Международные избирательные стандарты: Сб. документов / Отв. ред. докт. юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. Вып. 2. С. 447.

выборы в демократическом поле. Система общественного наблюдения сработала и в том смысле, что явилась профилактикой нарушений».

Положительная оценка роли общественного наблюдения стала возможной в результате большой работы Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов РФ по тщательному подбору наблюдателей, их обучению, организации наблюдения в день голосования. Так, Общественная палата Тюменской области задолго до голосования сформировала рабочую группу общественных наблюдателей, утвердила Положение о ней, разработала проект Соглашения с общественными объединениями, НКО, общественными палатами муниципальных образований. Для того чтобы наблюдатели ясно понимали свои задачи, действовали строго в соответствии с законодательством, было организовано четыре обучающих семинара, а также вебинар с представителями общественных палат муниципальных образований. Все наблюдатели получили Памятку наблюдателю, изготовленную Центральной избирательной комиссией, а также Золотой стандарт по общественному наблюдению на избирательных участках, разработанный Общественной палатой РФ. В соответствии с соглашениями, подписанными с общественными объединениями, НКО и общественными палатами муниципальных образований, на избирательные участки было направлено 1 127 наблюдателей Общественной палаты области. Кроме этого, еще 60 наблюдателей от Общественной палаты РФ осуществляли общественный контроль на выборах.

В Общественной приемной Общественной палаты Тюменской области в интересах избирателей и защиты их избирательных прав функционировал Центр общественного контроля за ходом выборов Президента РФ. Информация от наблюдателей и избирателей поступала в Центр, где за неделю до выборов и в день голосования работала «Горячая линия». Более 50 общественников занимались обработкой поступающих от наблюдателей и избирателей сигналов и составлением актов реагирования. В ЦОК были сформированы мобильные группы, которые оперативно выезжали на

избирательные участки и осуществляли фото- и видеофиксацию. Всего на телефоны «Горячей линии» поступило более 300 звонков, в том числе 56 предметных обращений.

Большая часть обращений касалась проблемы доставки избирательной урны до избирателей, которые в силу преклонного возраста или болезни не могли добраться до избирательного участка. Операторы ЦОК помогали им в этом. Накануне выборов были обращения с просьбой расчистить от снега дорогу до избирательных участков, чтобы пожилые люди могли без труда добраться до участковых избирательных комиссий. Жители отдаленных деревень, промзон и садовых товариществ просили направить им автобусы. Следует отметить, что органы власти с подачи операторов ЦОК оперативно решали эти проблемы. От наблюдателей поступило несколько сигналов о том, что на некоторых избирательных участках видеокамеры полностью не охватывают пространство наблюдения за урнами. Эти нарушения также оперативно устранялись.

Более 350 тыс. наблюдателей работали в день голосования по выборам Президента РФ на избирательных участках, в том числе 150 тыс. от общественных палат.

Подводя итоги избирательной кампании по выборам Президента РФ, председатель ЦИК Э.А. Памфилова отметила, что выборы по всем основным параметрам соответствуют тем требованиям, которые должны были быть выполненными, включая конкурентность и прозрачность. Центризбирком заинтересован в том, чтобы вывести на еще более высокий уровень обеспечение чистоты и прозрачности выборов со стороны и наблюдателей, и СМИ.

Достижению этих целей должно способствовать дальнейшее совершенствование как избирательного законодательства, так и законодательства об общественном контроле. В настоящее время нормы о назначении наблюдателей от Общественных палат, их полномочия и ограничения содержатся в Федеральных законах «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» в статьях, устанавливающих гласность в деятельности избирательных комиссий. В этих статьях речь идет о наблюдении и без всякого упоминания о том, что наблюдение является формой общественного контроля. Действие же Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах.

А между тем наблюдатели, будучи уполномоченными общественными палатами осуществлять наблюдение, по существу, осуществляют общественный контроль. А если наблюдение является формой общественного контроля, то следовало бы и в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» включить нормы, относящие наблюдение к формам общественного контроля, хотя бы в такой редакции, как, например, в ст. 14, посвященной общественным наблюдательным комиссиям, которые осуществляют не наблюдение, а именно общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Данная статья включена в упомянутый Федеральный закон, несмотря на то что полномочия общественных наблюдательных комиссий, порядок их деятельности регулируются Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Кроме этого, федеральное законодательство целесообразно дополнить нормами, обеспечивающими участие общественных наблюдателей не только в наблюдении за голосованием, подсчете голосов, подведении итогов голосования, но и в общественном контроле за действиями избирательных комиссий на предыдущих стадиях избирательного процесса.

В действующем избирательном законодательстве установлены права наблюдателей и ограничения их деятельности, однако в отношении

избирательных комиссий, их представителей недостаточно конкретно изложены их полномочия по взаимодействию с наблюдателями, обязанности по реагированию на замечания и предложения наблюдателей, а также ответственность за невыполнение законных и обоснованных замечаний, предложений.

Вместе с тем, как справедливо отмечают ряд авторов, функция общественного контроля, а значит, и законодательное регулирование его осуществления «состоит не в том, чтобы вызвать паралич властных органов, а в том, чтобы разделить с ними ответственность, способствовать их лучшей работе по реализации прав избирателей в полном объеме в соответствии с Конституцией РФ».

2.3 Пути совершенствования законодательства в сфере общественного контроля

Первое предложение о внесении изменений в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» направлено на совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих противодействие коррупции в пределах своих полномочий, с субъектами общественного контроля.

В этой связи предлагается в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» внести изменения, предусматривающие возможность заключения соглашений между субъектами общественного контроля и органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, по вопросам взаимодействия при решении задач

противодействия коррупции в пределах компетенции указанных органов и организаций.

Так, обеспечение возможности заключения подобных соглашений обусловлено предполагаемой целью введения указанного механизма - осуществление эффективного взаимодействия субъектов общественного контроля и указанных органов и организаций при решении задач противодействия коррупции, а также правовыми последствиями их заключения, заключающимися в обеспечении возможности определения субъектами общественного контроля и указанными органами и организациями применимых к конкретным взаимоотношениям условий осуществления общественного контроля, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

Также предлагается предусмотреть право субъектов общественного контроля участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов по вопросам противодействия коррупции, создаваемых при органах государственной власти и органах местного самоуправления (что коррелируется со статьей 15 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Кроме того, на общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления возложена обязанность по рассмотрению итогов работы указанных органов в сфере противодействия коррупции.

Предлагается в целях реализации принципа открытости и транспарентности в деятельности органов публичной власти, органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, на органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие

в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, возлагается обязанность по размещению информации по вопросам общественного контроля за осуществляемой ими деятельностью на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

На основании вышеизложенного, предлагается внести в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следующие изменения:

1) часть 1 статьи 10 дополнить пунктами «7.1» и «7.2» следующего содержания:

«7.1) заключать соглашения с органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, по вопросам взаимодействия при решении задач противодействия коррупции в пределах компетенции указанных органов и организаций;

7.2) участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов по вопросам противодействия коррупции, создаваемых при органах государственной власти и органах местного самоуправления.»;

2) статью 13 дополнить частью 3.1 следующего содержания:

«3.1. Общественные советы рассматривают итоги деятельности федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции.»;

3) в статью 16 внести следующие изменения:

а) дополнить частью 3.1 следующего содержания:

«3.1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации,

осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, вправе заключать соглашения с субъектами общественного контроля по вопросам взаимодействия при решении задач противодействия коррупции в пределах компетенции указанных органов и организаций.»;

б) пункт 3 части 4 признать утратившим силу;

в) часть 5 дополнить пунктами «4» и «5» следующего содержания:

«4) размещать информацию по вопросам общественного контроля за осуществляемой ими деятельностью на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе:

а) итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и в случае, предусмотренном частью 2 настоящей статьи, обоснованные ответы на них;

б) информацию о проведенных совместно с субъектами общественного контроля мероприятиях;

в) ежегодные доклады о деятельности в области противодействия коррупции, в том числе включающие информацию о ходе выполнения планов противодействия коррупции федеральных государственных органов, региональных антикоррупционных программ (планов противодействия коррупции), антикоррупционных программ (планов противодействия коррупции) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

5) привлекать субъекты общественного контроля к работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов по вопросам противодействия коррупции, создаваемых при органах государственной власти и органах местного самоуправления.».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование назначения и форм общественного контроля в России позволило выявить следующие проблемы и возможные пути их решений.

Представляется необходимым внести в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» поправки, направленные на устранение неточностей и внутренних несогласованностей. В частности, учитывая несовершенство использованного в Федеральном законе определения общественного контроля, предлагает в процессе дальнейшего совершенствования законодательства об общественном контроле учитывать законопроект, разработанный Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, в котором понятие общественного контроля раскрывалось следующим образом: «Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля по изучению, проверке и оценке деятельности лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, по осуществлению возложенных на них публичных полномочий на предмет ее соответствия общественным интересам».

В целях совершенствования законодательства об общественном контроле также необходимо внести в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» иные поправки, направленные на уточнение перечня субъектов общественного контроля, расширение перечня объектов общественного контроля путем включения в него, например, естественных монополий, публично-правовых компаний и муниципальный предприятий, устранение пробелов в правовом регулировании. В частности, необходимым представляется дополнительная регламентация форм общественного контроля. В этой связи большой интерес вызывает ранее уже упоминавшийся разработанный Правительством РФ проект комплексного закона о государственном контроле (надзоре) и

муниципальном контроле. Как представляется, в указанном проекте удачно сформулированы формы контроля и достаточно детально прописан механизм их реализации. Такой детальный подход к правовой регламентации форм контроля представляется достаточно эффективным, поскольку предоставляет правоприменителю готовые процессуальные механизмы. Формулировки, использованные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», к сожалению, не предоставляют правоприменителю такое разнообразие форм и столь детализированные механизмы. Учитывая схожую природу государственного и общественного контроля, представляется возможным внесение изменений в Федеральный закон путем заимствования из разработанного Правительством РФ проекта комплексного закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле наиболее удачных, применимых к общественному контролю, правовых конструкций.

Дальнейшее исключение каких-либо сфер деятельности из-под действия Федерального закона недопустимо. Напротив, совершенствование законодательства об общественном контроле возможно лишь в контексте придания Федеральному закону структурообразующего характера и распространения его действия на все сфере деятельности.

В целях устранения пробелов в законодательстве об общественном контроле представляется необходимым внесение изменений в иные федеральные законы. В частности, представляется целесообразным внесение поправок в административное и уголовное законодательства, где будет установлена ответственность за нарушения законодательства об общественном контроле. При разработке поправок в уголовное законодательство за основу можно взять правовой механизм, заложенный в ст. 144 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, которая устанавливает ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов. При этом в целях конкретизации понятия «воспрепятствование» представляется

целесообразным раскрыть указанное понятие в положениях Федерального закона, например, путем приведения перечня правонарушений. В такой перечень, в частности, могут быть включены такие нарушения, как неправомерный отказ в предоставлении информации субъектам общественного контроля либо предоставление неполной или недостоверной информации; ограничение доступа в места проведения общественных слушаний и общественных обсуждений. Вместе с тем данный перечень необходимо оставить открытым с учетом многообразия форм общественного контроля и возможных неправомерных действий или бездействия должностных лиц.

Выявленное отсутствие в ряде федеральных законов и законопроектов логических привязок к Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» также обусловливает необходимость внесения соответствующих поправок в законодательство.

В целях дальнейшего развития и совершенствования законодательства об общественном контроле необходимо поощрять и всячески способствовать развитию регионального и местного законодательства. В частности, этому могло бы способствовать разработка типового модельного закона об общественных советах при региональных и местных органах власти.

Изложенные выше предложения могут оказать колоссальное положительное влияние на развитие и совершенствование правового регулирования об общественном контроле. Однако на данном этапе хотелось бы как минимум изменить тенденции и задать правовому регулированию об общественном контроле позитивный вектор развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 48. - Ст. 6724.

3. Федеральный закон от 29.12.2014 № 474-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья и обращения лекарственных средств на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ». – 2015. - № 1. - Ст. 27.

Научная и учебная литература

4. Авакьян, С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. 2-е изд. - М.: РЮИД, 2000. - 528 с.

5. Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие / И.А. Алебастрова. - М.: Юрайт-М, 2001. - 638 с.

6. Дудко, И.Г. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы: Монография / И.Г. Дудко, И.А. Гагаева. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 278 с.

7. Игитян, М.Ю. Государственно-частное партнерство в современной России: Монография / М.Ю. Игитян, С.Г. Камолов, А.В. Павлюк; Ответственный редактор С.Г. Камолов. - Москва: Издательство Фонда поддержки международных программ. 2017. - 520 с.

8. Калашников, С.В. Применение общепризнанных принципов и норм в сфере защиты прав человека в России: вопросы теории и практики / С.В. Калашников. - М.: ДМК Пресс, 2010. - 162 с.

9. Камолов, С.Г. Информационные технологии для государственных служащих: Учебное пособие / С.Г. Камолов, П.В. Артемова. - Москва, 2017. - 215 с.

10. Ковлер, А.И. Европейская конвенция в международной системе защиты прав человека: монография. / А.И. Ковлер. - М.: ИНФРА-М, 2019. - 304 с.

11. Конституция Европейского союза. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы: с комментарием / С.Ю. Кашкин. - М.: ИНФРА-М, 2005. - 619 с.

12. Международное право: учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов. - М.: Статут, 2015. - 848 с.

13. Нарутто, С.В. Конституционный судебный процесс: Учебник / С.В. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Е.С. Шугрина. - М.: Норма, 2014. - 4331 с.

14. Пчелинцев, С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов / С.В. Пчелинцев. - М.: Норма, 2006. - 479 с.

15. Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции: Монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. - М.: Норма, 2005. - 319 с.

16. Шилюк, Т.О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: Автореферат диссертации кандидата юридических наук / Т.О. Шилюк. - Москва, 2010. - 29 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

17. Авакьян, С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 1. - С. 3 - 17.

18. Алебастрова, И.А. Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? / И.А. Алебастрова // Российский юридический журнал. - 2018. - № 2. - С. 10 - 18.

19. Александров, А.С. Зарубежный опыт общественного контроля и общественного воздействия на осужденных к лишению свободы /

А.С. Александров // Вестник Кузбасского института. - 2018. - № 1 (34). - С. 9 – 19.

20. Ануфриева, Л.П. Конституция РФ и международное право: теоретический взгляд на понятия «общепризнанные принципы и нормы международного права» и jus cogens / Л.П. Ануфриева // Lex russica. - 2018. - № 12. - С. 37 - 47.

21. Балаян, Э.Ю. Международно-правовые принципы защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях глобализации / Э.Ю. Балаян // Российская юстиция. - 2019. - № 11. - С. 18 - 21.

22. Герасимова, Е.В. К вопросу о правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Калининградской области) / Е.В. Герасимова // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 9. - С. 47 - 50.

23. Голиков, О.И. Особенности аудита в сфере услуг / О.И. Голиков, И.В. Шумилова, А.В. Коняхина // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. - 2017. - № 1. - С. 111 - 127.

24. Гончаров, В.В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Юрист. - 2019. - № 9. - С. 45 - 52.

25. Гончаров, В.В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт / В.В. Гончаров // Актуальные проблемы российского права. - 2019. - № 10. - С. 155 - 171.

26. Гриб, В.В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя / В.В. Гриб // Российская юстиция. - 2019. - № 9. - С. 2 - 6.

27. Дмитриев, В.С. Вопросы реализации верховенства прав человека / В.С. Дмитриев // Юридический мир. - 2014. - № 5. - С. 12 - 17.

28. Ершов, В.В. Прецеденты толкования Европейского суда по правам человека / В.В. Ершов // Российское правосудие. - 2007. - № 1. - С. 22 – 25.

29. Зенин, С.С. Характерные особенности конституционно-правового

института публичных слушаний / С.С. Зенин // Юридический мир. - 2012. - № 8. - С. 27 - 32.

30. Зенин, С.С. Электронные публичные слушания / С.С. Зенин // Юридический мир. - 2008. - № 1. - С. 28 - 32.

31. Зорькин, В.Д. Обеспечение социальной справедливости и защита социальных прав граждан в конституционном правосудии / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. - 2013. - № 3. - С. 9 - 15.

32. Зубарев, С.М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации / С.М. Зубарев // Вопросы правоведения. - 2015. - № 3. - С. 75 - 120.

33. Зубарев, С.М. Новые технологии общественного контроля: реальность или иллюзия? / С.М. Зубарев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2019. - № 1. - С. 72 - 93.

34. Зубарев, С.М. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. - 2019. - № 5. - С. 12 - 17.

35. Исполинов, А.С. Нормы jus cogens в решениях национальных и международных судов / А.С. Исполинов // Российский юридический журнал. - 2014. - № 6. - С. 7 - 14.

36. Казьмина, Е.А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии / Е.А. Казьмина // Академический юридический журнал. - 2016. - № 1 (63). - С. 10 - 14.

37. Катамазов, А.В. Правовая характеристика статуса конституций в зарубежных странах / А.В. Катамазов // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 6. - С. 22 - 26.

38. Князев, А.П. Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания как формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и органами местного самоуправления / А.П. Князев // Административное и муниципальное право. -

2015. - № 9 (93). - С. 886 - 890.

39. Комарова, В.В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) / В.В. Комаров // Lex russica. - 2006. - № 3. - С. 462 - 470.

40. Котов, В.В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты / В.В. Котов // Современное право. - 2009. - № 2. - С. 108 - 112.

41. Матренина, К.Ю. Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний / К.Ю. Матренина // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. - 2012. - № 3. - С. 112 - 115.

42. Михеев, Д.С. К вопросу о формах общественного контроля / Д.С. Михеев // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. - 2018. - № 1 (13). - С. 66 - 70.

43. Морозова, Л.А. Влияние глобализации на функции государства / Л.А. Морозова // Государство и право. - 2006. - № 6. - С. 105 - 106.

44. Перевалов, В.Д. Взаимодействие правовых систем: теоретические аспекты / В.Д. Перевалов // Российский юридический журнал. - 2014. - № 5. - С. 7 - 14.

45. Переплеснина, Е.М. Механизм реализации конституционных предписаний о включении в правовую систему России общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации / Е.М. Переплеснина // Международное публичное и частное право. - 2019. - № 3. - С. 38 - 42.

46. Рассказов, Л.П. Глобализация и ее влияние на современное российское право / Л.П. Рассказов // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. - 2015. - № 56. - С. 19 - 24.

47. Тамаев, А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов

законодательных и иных нормативных правовых актов как инструмент открытого правительства в России / А.М. Тамаев // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2015. - № 5 (60). - С. 59 - 62.

48. Фомин, Р.С. Общественные градостроительные порталы как альтернатива публичным слушаниям в области градостроительства / Р.С. Фомин // Скиф. Вопросы студенческой науки. - 2018. - № 7 (23). - С. 55 - 58.

49. Хлуднев, Е.И. Общественные обсуждения и публичные слушания как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и формы общественного контроля / Е.И. Хлудняев // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 37 - 40.

50. Шелтон, Д.И. Средства защиты прав человека в международном праве / Д.И. Шелтон // Государство и право. - 2004. - № 3. - С. 1 – 7.

ОТЗЫВ НАУЧНОГО РУКОВОДИТЕЛЯ
на выпускную квалификационную работу бакалавра
студентки гр. № 153ЮЮ52
Агафоновой Юлии Сергеевны
(фамилия, имя, отчество)

Тема: Общественный контроль в России: назначение и формы

1. Актуальность исследования назначения и форм общественного контроля в России проявляется в том, что организация общественного контроля как элемента системы защиты прав и свобод человека и гражданина, имеющего исключительное значение для противодействия коррупции и иных негативных социальных явлений, порождающих повсеместные существенные нарушения прав человека, возможна лишь при активном включении в их преодоление всех членов общества. Эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина во многом зависит от соблюдения законодательства органами власти, а наличие контроля со стороны общества за их деятельностью, в свою очередь, способствует более точному исполнению и применению нормативных правовых актов органами власти. Помимо этого, использование в данных целях институтов гражданского общества в современной России позволяет сформировать полноценную практику применения форм общественного контроля как правозащитного инструмента.

2. Научная новизна: определяется постановкой проблемы и подходом к рассмотрению вопросов назначения и форм общественного контроля в России. Выработаны предложения по совершенствованию законодательства.

3. Оценка полноты и качества выполнения задания на выпускной квалификационной работы: работа выполнена на основе глубокого изучения автором теоретической литературы и периодических изданий. Теоретические положения, отраженные в работе подкреплены анализом новейшего законодательства. Поставленные в плане вопросы раскрыты довольно полно и всесторонне.

4. Положительные стороны выпускной квалификационной работы: работа отличается высоким уровнем технического оформления и хорошим стилем изложения материала. Теоретическая и практическая значимость состоит в том, что автор стремится проанализировать законодательство, регулирующее и регламентирующее общественный контроль в Российской Федерации.

5. Замечания и недостатки по выпускной квалификационной работе: замечания устранены в процессе подготовки работы.

6. Рекомендации по использованию выпускной квалификационной работы: материалы данной работы могут быть использованы при чтении

лекционных курсов и в практике преподавания курса конституционного права в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут оказать помощь в повышении эффективности общественного контроля в Российской Федерации.

7. Самостоятельность и творческий подход при подготовке выпускной квалификационной работы: автор проявил творческий подход к научно-практическому анализу актуальной и недостаточно исследованной темы, к грамотной работе со специальной литературой, к формулировке необходимых выводов и обобщений.

8. Выпускная квалификационная работа бакалавра Ю.С. Агафоновой соответствует установленным требованиям и **может быть допущена к защите.**

9. Дополнительная информация для ГАК:

Научный руководитель: доцент каф. ГПД, к.ю.н. В.А. Данилова
(должность, ученая степень, ученое звание, инициалы, фамилия)

_____

(подпись)

Протокол

проверки на оригинальность в системе «Антиплагиат.ВУЗ» выпускной квалификационной работы на тему «Общественный контроль в России: назначение и формы»

студентки гр. 153ЮЮ52 Агафоновой Юлии Сергеевны

направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»

/код, наименование направления подготовки/

профиль Правозащитная деятельность

/наименование/

АНТИПЛАГИАТ
ТВОРИТЕ СОБСТВЕННЫМ УМОМ

Пензенский государственный университет

СПРАВКА
о результатах проверки текстового документа на наличие заимствований

Проверка выполнена в системе Антиплагиат.ВУЗ

Автор работы	**Агафонова Юлия Сергеевна**
Подразделение	Государственно-правовых дисциплин
Тип работы	Выпускная квалификационная работа
Название работы	Агафонова Юлия
Название файла	Агафонова Юлия.docx
Процент заимствования	**41.01 %**
Процент самоцитирования	**0.00 %**
Процент цитирования	**19.90 %**
Процент оригинальности	**39.09 %**
Дата проверки	**17:04:34 24 мая 2020г.**
Модули поиска	Модуль поиска ИПС "Адилет"; Модуль выделения библиографических записей; Сводная коллекция ЭБС; Коллекция РГБ; Цитирование; Модуль поиска переводных заимствований; Модуль поиска переводных заимствований по elibrary (EnRu); Модуль поиска переводных заимствований по интернет (EnRu); Модуль поиска переводных заимствований по Wiley (RuEn); Коллекция eLIBRARY.RU; Коллекция ГАРАНТ; Модуль поиска Интернет; Коллекция Медицина; Модуль поиска перефразирований eLIBRARY.RU; Модуль поиска перефразирований Интернет; Коллекция Патенты; Модуль поиска "ПГУ"; Модуль поиска общеупотребительных выражений; Кольцо вузов; Коллекция Wiley
Работу проверил	Данилова Валерия Александровна ФИО проверяющего

«___»_____2020 г. Руководитель ВКР / В.А. Данилова /