Авдеева Арина Игоревна. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Авдеева Арина Игоревна;[Место защиты: ФГНИУ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 18**

1. Понятие и признаки общественного контроля 18

2. Цели, задачи, правовая природа общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 41

3. Субъекты, объекты, предмет общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 67

**Глава 2. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 99**

1. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 99

2. Источники правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 114

**Глава 3. Правовые формы и правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 136**

1. Понятие и типология правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 136

2. Развитие форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 173

3. Правовые последствия осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации 190

Заключение 204

Список использованных источников и литературы 2

* [Цели, задачи, правовая природа общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/pravovoe-regulirovanie-obwestvennogo-kontrolja-za-dejatelnostju-organov.html#7662611)
* [Субъекты, объекты, предмет общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/pravovoe-regulirovanie-obwestvennogo-kontrolja-za-dejatelnostju-organov.html#7662612)
* [Источники правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/pravovoe-regulirovanie-obwestvennogo-kontrolja-za-dejatelnostju-organov.html#7662613)
* [Развитие форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/pravovoe-regulirovanie-obwestvennogo-kontrolja-za-dejatelnostju-organov.html#7662614)

## Цели, задачи, правовая природа общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Термин «контроль» широко вошел в категориальный аппарат российского законодательства и науки. Особенно важным стало обращение к нему авторов гуманитарных исследований процессов взаимодействия государства и общества. Анализ научной литературы показывает, что при определении сущности контроля среди ученых нет единства. Во многом это связано с тем, что контроль является предметом исследования философии, юриспруденции, социологии, политологии и других наук одновременно, и в каждой из них определение данному понятию дается исходя из особенностей научных направлений. При описании контроля используются различные, подчас даже диаметрально противоположные по отношению друг другу категории, такие как средство, функция, стадия, форма, элемент, деятельность, система, условие, гарантия, явление и прочее. Это обусловлено разными целями, которые ставятся учеными при оценке контроля, а также сложностью и многообразием отношений, в которых он осуществляется.

Однако, несмотря на большое количество подходов в определении контроля, в них все же усматривается общее связующее звено. Так, ряд авторов подходит к выявлению сущности контроля посредством определения механизмов, применяемых субъектом контроля для обеспечения соответствия действий или состояния подконтрольного объекта установленным нормам и ценностям: проверки, наблюдения, анализа, принятия превентивных мер и мер ответственности. В частности, В.Г. Афанасьев определял контроль как систему наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям - законам, планам, нормам, правилам, приказам и т. д. В.Т. Литвиненко рассматривает контроль как функцию в виде осуществления надзора, проверки с целью, как следует из практики, недопущения, исключения либо предотвращения возможных негативных факторов либо уже наступивших последствий, как в сфере человеческой деятельности, так и на объектах, управляемых человеком . В свою очередь, А.А. Кармолицкий указывает, что сущность и назначение контроля состоят в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта, получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины, принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины, выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям, принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины . При этом он обозначил принятие мер реагирования на нарушения не в качестве цели контроля, а в качестве одной из его составляющих.

Схожее толкование понятия контроля дается Ф.Ш. Измайловой. Ею контроль рассматривается как более сложная категория - система наблюдения и проверки процессов функционирования и фактического состояния управляемого объекта с целью оценки обоснованности и эффективности принятых им управленческих решений и результатов их выполнения, выявления отклонений от требований, сформированных в этих решениях, устранения неблагоприятных последствий их исполнения и информирования о них компетентных органов .

Все авторы приведенных выше определений контроля придерживаются схожего понимания назначения контрольной деятельности и связывают ее с установлением и соблюдением законности и недопущением противоправных поступков и иных негативных явлений. Однако они не раскрывают в полной мере все особенности контроля и не устанавливают его место, роль в государстве. Делая акцент на используемых в ходе контроля механизмах, исследователи фактически отождествляют наблюдение, проверку и контроль, хотя по смыслу и содержанию эти категории различны. Наблюдение и проверка в большей степени характеризуют формы контроля, но не сущность. Однако форма контроля и

Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора: сб. научных трудов. - М., 1994. С. 201. деятельность по осуществлению контроля не являются идентичными понятиями, ведь первая представляет собой объективированное выражение сущности второй. Истинную суть же контроля, по нашему мнению, можно установить только посредством определения его взаимосвязи с более широким явлением -управлением.

В.В.Пылин и С.В.Пылин в этой связи отмечают: нельзя забывать, что контроль является неотъемлемой составляющей осуществления любой власти и любого управления, а также участия народа, населения, граждан, политических партий, общественных объединений в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления . В процессе управления появляется необходимость в получении достоверной информации о фактическом состоянии объекта управления для его сравнения с существующими правилами и решениями, для выявления фактов отклонений состояния объекта от заданных рамок. Решению данного вопроса способствует контроль, который является важнейшим каналом для получения информации о жизни общества, позволяющим с достоверностью судить о правильности функционирования всех звеньев политической организации общества, о том, насколько точно и добросовестно соблюдают граждане свои обязанности перед обществом, правовые и иные социальные нормы . При этом чем эффективнее используются механизмы контроля, тем более высоким становится качество информационного обмена и обратной связи между обществом и государством, и тем более полной и достоверной является получаемая информация.

## Субъекты, объекты, предмет общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Вопросы общественного контроля традиционно исследуются, в том числе путем определения субъектов общественного контроля, а также его предмета и объектов. Сложность в их определении связана с отсутствием долгое время комплексного федерального закона, регулирующего деятельность по реализации общественного контроля, а также разрозненностью его правового регулирования в отдельных сферах и на уровне субъектов РФ.

Сегодня существующие формы гражданской активности вовлекают в ее осуществление практически всех представителей российского общества. В контексте этого рассуждения возникает вопрос о том, кто из них законодательно наделяется правом осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ? С учетом нахождения российского гражданского общества в стадии формирования федеральный законодатель предусмотрел обязательность существования одних субъектов и возможность создания других, оставив при этом перечень субъектов общественного контроля открытым. Исходя из положений статьи 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» к субъектам общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ следует отнести общественные палаты и общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, а также иные организационные структуры общественного контроля.

Статьей 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отмечается, что право граждан на участие в осуществлении общественного контроля реализуется ими как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. При этом граждане получили возможность не только самостоятельно и непосредственно осуществлять общественный контроль, но и приобретать особый статус - общественных инспекторов, общественных экспертов и пр. В первом случае граждане реализуют такие формы общественного контроля, как направление обращений в органы государственной власти, реализация гражданских инициатив, участие в общественных обсуждениях и общественных (публичных) слушаниях (далее также - общественные слушания), различного рода акциях и т. п. При реализации общественного контроля в качестве общественных инспекторов и экспертов они привлекаются к указанной деятельности на общественных началах и наделяются необходимыми для эффективного проведения общественной проверки или общественной экспертизы правами, установленными законодательством Российской Федерации, в том числе правом получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготавливать по результатам контроля итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке, а также высказывать особое мнение в итоговом документе. Помимо этого федеральное законодательство устанавливает и дополнительные критерии для возможности участия таких лиц в осуществлении общественного контроля - данные субъекты общественного контроля не допускаются к его осуществлению при наличии конфликта интересов при осуществлении общественного контроля.

Согласно части 3 статьи 62 Конституции РФ, статье 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации . В отношении реализации общественного контроля такие исключения прямо установлены не были. В связи с этим использование в законодательстве об общественном контроле термина «граждане» с учетом существующего в России «национального режима» для иностранных граждан и лиц без гражданства позволяет говорить о возможности осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ указанными лицами наравне с гражданами Российской Федерации. Некоторые исследователи прямо отмечают необходимость полностью согласиться с той концепцией, что непосредственное участие индивида в управлении делами государства на местах в большей степени соответствует понятию жителя, а не гражданина (применительно к общественному контролю на региональном уровне - понятию жителя советующего субъекта РФ). В этой части интересен опыт формирования регионального законодательства в Пермском крае. Частью 4 статьи 1 Закона Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» прямо определено, что иностранные граждане и лица без гражданства при осуществлении общественного (гражданского) контроля пользуются равными правами с гражданами Российской Федерации.

Привлечение иностранных граждан и апатридов в качестве индивидуальных субъектов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ представляется оправданным и разумным, ведь зачастую они не менее российских граждан озабочены деятельностью органов государственной власти субъекта РФ, в котором они находятся. Кроме того, существующие сегодня возможности участия в государственном управлении (особенно связанные с сетью Интернет) позволяют привлечь к такой деятельности фактически любых лиц. Большой потенциал участия иностранных граждан и лиц без гражданства в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ обуславливает необходимость принятия мер по повышению их заинтересованности в таком участии.

## Источники правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» довольно скупо урегулировал деятельность по общественному контролю за полицией, обозначив круг лиц, имеющих право осуществлять контроль, и приведя отсылки к иным правовым актам, направленным на регулирование деятельности общественных советов при органах полиции и на регулирование вопросов содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. В свою очередь, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» вообще не указал на возможность осуществления общественного контроля за деятельностью органов прокуратуры . В этой связи видится, что до момента регулирования осуществления общественного контроля в указанных сферах при поиске правовых средств и механизмов такого контроля следует обращаться к положениям Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Причины выделения в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» «особых» сфер, нуждающихся в специальном регулировании, до конца не ясны - контроль в некоторых, не упомянутых в статье 2, сферах получил гораздо более детальное регулирование. По этой причине представляется, что к выделению «особых» сфер следовало подходить более продуманно, оценив необходимость такого выделения с точки зрения их потенциального правового регулирования. Это создает сложности в выстраивании логичной структуры федеральных законов, принятых по вопросам осуществления общественного контроля.

В следующую группу правовых актов - источников регулирования в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ входят подзаконные правовые акты федерального уровня. Их основную массу составляют указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, определяющие статус различных создаваемых при органах государственной власти (должностных лицах государственной власти) или при их поддержке субъектов общественного контроля , касающиеся вопросов развития какой-либо сферы общественных отношений и пр. Массив указанных актов стремительно растет, но большинству из них свойственен такой признак, как декларативность содержащихся в них положений - они констатируют направленность на развитие общественного контроля, его полезность и для государства, и для общества. Указанное не следует оценивать отрицательно, учитывая, что Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» прямо не установил необходимость принятия нормативных правовых актов в его развитие. Нужно принять во внимание и тот факт, что многие федеральные подзаконные акты были изданы до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», поэтому закрепление направленности будущего регулирования на развитие общественного контроля, установление задач в этой сфере является нормальным и закономерным.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не запрещает осуществлять общественный контроль в формах, не установленных им, но и противоречащих ему. В связи с этим важным направлением развития федерального подзаконного нормотворчества, по нашему мнению, являются создание и развитие новых форм общественного контроля. Сегодня уже имеется положительный опыт регулирования данного вопроса -принятие Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее также - Указ Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») и подзаконных правовых актов в его развитие , предусматривающих возможность выдвижения общественных инициатив, реализация которых предполагается на региональном уровне .

В конечном счете полагаем, что подзаконное нормотворчество на федеральном уровне является перспективным правовым регулятором в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, ввиду чего оно представляет большой интерес. Подзаконные акты не требуют прохождения такой сложной процедуры их принятия, как федеральные законы, что позволяет осуществлять достаточно оперативное правовое регулирование. В то же время следует обращать должное внимание на «встраивание» принимаемых подзаконных актов в единую структуру правовых актов в сфере общественного контроля, на логическую упорядоченность всего правового материала подзаконного уровня.

Особое место среди источников правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ занимают нормативные правовые акты субъектов РФ, к которым следует отнести конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, нормативные правовые акты уполномоченных органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц государственной власти субъектов РФ.

## Развитие форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Одной из наиболее распространенных правовых форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, прямо не упомянутой в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», является обращение гражданина в органы государственной власти. Право на такое обращение закреплено в статье 33 Конституции РФ, а механизм реализации - в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее также - Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») . Посредством обращения в органы государственной власти субъектов РФ граждане реализуют, защищают и отстаивают свои права и свободы, высказывают отношение к вопросам эффективности функционирования институтов государственной власти, освещают проблемы и негативные явления в организации деятельности указанных органов. При этом обращение гражданина выполняет еще и коммуникационную («партиципаторную») функцию, которая заключается в том, что власть получает ту информацию, которые граждане хотят до нее донести .

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» отношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются исключительно федеральным законодательством, нормативные правовые акты субъектов РФ могут общественный контроль в отношении них в этой части осуществляться не будет. устанавливать только положения, направленные на защиту права граждан на обращение и дополнение гарантий права на обращение, предусмотренных данным Федеральным законом. Во исполнение этой нормы во многих субъектах РФ, в частности в Московской, Брянской, Тверской, Томской областях, Республике Башкортостан, были приняты специальные законы, направленные на обеспечение государственных гарантий защиты права граждан на обращение и его соблюдение органами государственной власти данных субъектов РФ . В ряде других субъектов РФ, например в городе Москве, особенности рассмотрения обращений были определены в подзаконных нормативных правовых актах региональных органов исполнительной власти .

В орган государственной власти субъекта РФ обращение может быть подано в форме предложения, заявления или жалобы. В зависимости от выбранной формы оно должно содержать в себе либо рекомендацию по совершенствованию нормативных правовых актов субъекта РФ, деятельности региональных органов государственной власти, улучшению какой-либо сферы деятельности государства и общества, либо просьбу о содействии в реализации прав и свобод лица, законных интересов, восстановлении или защите нарушенных прав, свобод, законных интересов, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе органов государственной власти субъекта РФ, их должностных лиц.

Субъектами, обладающими правом направления обращения в региональные органы государственной власти, являются граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, а также с мая 2013 года «объединения граждан в форме юридических лиц». В связи с указанием в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» последних особый интерес представляет понимание на региональном уровне того, какие именно обращения следует относить к обращениям юридических лиц как объединений граждан. Так, например, в городе Москве данный вопрос получил частичное разрешение в Административном регламенте исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан, адресованных Мэру Москвы, в Правительство Москвы, Аппарат Мэра и Правительства Москвы (приложение 13 к Регламенту Правительства Москвы, утвержденному постановлением Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП)1. В нем были определены случаи, на которые установленный Регламентом порядок рассмотрения обращений юридических лиц не распространяется. В частности, это случаи направления обращений юридических лиц, в которых содержатся рекомендации, просьбы, сообщения или критика, связанные исключительно с хозяйственными отношениями, в которых участвуют указанные юридические лица. Еще одним критерием, в соответствии с которым обращение организации не подпадет под регулирование Регламента, является отсутствие в обращении рекомендаций по совершенствованию нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению различных сфер деятельности государства и общества, просьбы о содействии в реализации конституционных прав и свобод граждан и других лиц, сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, критика деятельности указанных органов и должностных лиц, просьбы о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов граждан и других лиц. Все остальные обращения организаций, исходя из этой логики подпадают под категорию объединений граждан в форме юридических лиц.

Согласно статье 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гражданин может устно обращаться в органы государственной власти субъектов РФ, а также направить обращение в письменной форме или в форме электронного документа. Несмотря на то что обращение, поступившее в форме электронного документа, должно рассматриваться в том же порядке, что и письменное обращение гражданина, в ряде субъектов РФ на официальных сайтах региональных органов государственной власти определены основания оставления обращений без рассмотрения, не установленные в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В частности, во Владимирской области основанием для оставления обращения без рассмотрения является факт набора текста обращения целиком заглавными буквами , в Курской области запрещена отправка обращений, нарушающих общепринятые понятия об этике общения, компрометирующих любые группы людей по любому признаку, носящих отвлеченный характер, смысл текста которых трудно уловить . Такая ситуация представляется недопустимой и может быть расценена как ограничение граждан в праве подачи обращений в форме электронного документа. Она свидетельствует о необходимости проведения органами государственной власти субъектов Российской Федерации тщательного анализа размещаемой ими в сети Интернет информации о процедуре подачи обращений на предмет ее соответствия требованиям законодательства Российской Федерации.