Япрынцев Иван Михайлович. Общественный контроль в системе гражданских инициатив в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Япрынцев Иван Михайлович;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.**

Сущностным признаком Российской Федерации как демократического федеративного правового государства является возможность граждан принимать непосредственное участие в управлении его делами1. Среди возможных форм такого участия в Российской Федерации, выступающей одновременно в качестве одной из основ конституционного строя России, выделяется непосредственное народовластие.

Конституция Российской Федерации, закрепляя в качестве

единственного источника власти многонациональный народ, определяет существующую на данный момент концепцию взаимодействия в процессе осуществления публичной власти государства и граждан, которые являются важнейшими субъектами этого процесса.

В последнее время подчеркивается заинтересованность государства в развитии различных проявлений гражданских инициатив, которые должны учитываться при осуществлении государственной политики2. Широкие возможности осуществления инициатив граждан необходимо рассматривать в качестве одного из условий становления в России правового государства и дальнейшей его демократизации3.

Данный факт указывает на необходимость дальнейшего развития  
системы гражданских инициатив в Российской Федерации. Это

положительно скажется на сближение общества и государства, что следует рассматривать как один из факторов, способствующих минимизации социальной напряженности в публично-правовой сфере.

1 Ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2 См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12  
декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. № 282; Послание Президента Российской  
Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Парламентская газета. 2014.  
№ 43; Послание Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. // Парламентская  
газета. 2016. № 45.

3 См.: *Синюков В.Н.* Российская правовая система. М.: Норма. 2-е изд., 2010. С. 345.

В то же время, трудность осмысления конституционно-правового  
содержания системы гражданских инициатив в юридической науке, а также  
отсутствие комплексного нормативно-правового регулирования данной  
сферы общественных отношений, затрудняет развитие различных

проявлений инициатив граждан.

Одним из проявлений такой инициативы является общественный контроль в публично-правовой сфере, предоставляющий гражданам возможность непосредственно оказывать влияние на деятельность органов публичной власти путем реализации контрольных мероприятий. В этой связи необходимо определить его роль и место в системе гражданских инициатив.

Принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об  
основах общественного контроля в Российской Федерации» обусловило  
начало нового этапа в развитии общественного контроля. Действующая  
система нормативных правовых актов, в которых закреплена процедура  
осуществления общественного контроля, помимо федерального

законодательства, включает в себя значительный массив законов субъектов Российской Федерации, которые на сегодняшний день приняты в 65 из них4.

В то же время, не наблюдается системности в решении базовых теоретических и практических вопросов, что негативно сказывается на дальнейшем развитии данного конституционно-правового института. В юридической науке не сформировано единого подхода к определению сущности общественного контроля. Его комплексная природа обусловлена тем, что общественный контроль исследуется в различных отраслях права – конституционном, административном, финансовом и др. Спорным остается вопрос о роли граждан при осуществлении общественного контроля, которая на современном этапе его развития сведена к минимуму.

Тот факт, что конституционно-правовая модель реализации

общественного контроля, отражающая его сущность, не получила своего

Данные предоставлены на май 2018 года (электронный ресурс - ).

закрепления в законодательстве в полном объеме, обусловливает необходимость определения возможных путей модернизации этой модели.

**Степень научной разработанности.**

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составляют труды отечественных исследователей в области теории и истории государства и права, конституционного и муниципального права.

Среди них работы российских ученых историков и юристов  
дореволюционного периода, уделявших внимание проблемам теоретического  
осмысления вопросов, связанных с участием граждан в управлении  
государственными и общественными делами (И.Д. Беляева,

М.Ф. Владимирского-Буданова, Ф.Ф. Кокошина, Н.М. Костомарова,

С.А. Котляревского, П.И. Новгородцева, Б.Н. Чичерина).

В исследовании использовались также работы отечественных ученых,  
рассматривающих общие вопросы теории права (С.С. Алексеева,

И.А. Исаева, А.В. Корнева, Л.А. Морозовой, В.В. Субочева), вопросы развития правовой культуры и гражданского общества (Л.А. Петручак, В.Н. Синюкова).

В целях раскрытия сущности и содержания участия граждан в  
управлении делами государства и общества использовались работы  
советских ученых (В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, В.Ф. Котока,

Я.М. Магазинера).

Современный этап развития науки конституционного и

муниципального права характеризуется активным исследованием вопросов  
участия граждан в управлении делами государства как одного из составных  
элементов конституционного строя Российской Федерации (С.А. Авакьян,  
Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, О.Е. Кутафин, М.А. Липчанская,

Н.А. Михалева, С.В. Нарутто, Г.Д. Садовникова, Б.А. Страшун, А.А. Троицкая).

Теоретическое осмысление гражданских инициатив раскрывается в  
науке через призму непосредственного народовластия (С.С. Зенин,  
К.А. Иванова, Е.А. Казьмина, В.В. Комарова, В.В. Невинский,

Л.А. Нудненко, В.Н. Руденко, Г.Н. Чеботарев); как проявление деятельности гражданского общества (Т.А. Едкова, Ю.А. Тихомиров, А.Н. Чертков); в системе местного самоуправления (Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина).

Исследование общественного контроля основывается на работах  
ученых, рассматривающих сущность контроля как элемента управленческой  
деятельности (С.М. Зубарев, С.М. Зырянов, Н.В. Клак, Е.В. Шорина).  
Различные аспекты осуществления общественного контроля в последнее  
время широко исследуются в юридической науке. В частности,  
общественных контроль анализировался в системе демократического  
контроля (Л.В. Акопов); как контроль общества над государством  
(О.Н. Коломытцева); как форма взаимодействия гражданского общества и  
государства (В.В. Гриб); как элемент системы защиты прав и свобод  
человека и гражданина в Российской Федерации (А.И. Авдеева,

А.А. Гончаров, Е.А. Огнева, А.С. Полещук, С.Н. Шевердяев).

При формировании общего представления о взаимодействии государства и общества, различных моделях такого взаимодействия использовались также работы зарубежных авторов (П. Бурдье, Р. Даль, Б. Жувенель, Дж. Ст. Милль, Н. Урбинати и др.).

**Цель диссертационного исследования** состоит в дальнейшем развитии теоретических и методологических основ участия граждан в управлении делами государства при помощи разработки конкретных предложений по модернизации конституционно-правовой модели реализации общественного контроля на основании всестороннего исследования его места и роли в системе гражданских инициатив, в выявлении теоретических и практических проблем, возникающих при осуществлении такого контроля, а

также в формировании обоснованных предложений и способов решения установленных проблем.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи:**

**-** исследовать понятие и конституционно-правовое содержание  
гражданских инициатив, что позволит разграничить данную категорию со  
схожими формами активности граждан;

обозначить возможные направления дальнейшего развития конституционно-правового регулирования системы гражданских инициатив в Российской Федерации на основе проведенного анализа его современного состояния;

установить общие требования к реализации гражданских инициатив, которые бы корректно отражали их конституционно-правовую сущность, что расширит возможности граждан проявлять активность в публично-правовой сфере;

определить сущность и место общественного контроля в системе гражданских инициатив, что является основой для модернизации действующей концепции его осуществления;

выявить отвечающую современным характеристикам государственности модель взаимодействия общества и государства при осуществлении общественного контроля на основании исследования процессов его становления и развития в России, что позволит сформулировать предложения по изменению имеющейся модели взаимодействия при осуществлении общественного контроля;

провести анализ системы общественного контроля на предмет корректного отражения ее элементов при его реализации, позволяющий сформировать конкретные предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования механизма реализации общественного контроля;

предложить направления модернизации конституционно-правовой модели реализации общественного контроля, которые бы

гарантировали реальную возможность граждан принимать участие в его осуществлении.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся при взаимодействии граждан и государства в процессе реализации гражданских инициатив и общественного контроля как одного из проявлений подобных инициатив, а также в сфере гарантирования прав и законных интересов лиц, участвующих в таком взаимодействии.

**Предметом диссертационного исследования** является теория, история и практика конституционно-правового регулирования участия граждан в управлении делами государства посредством реализации гражданских инициатив, нормы законодательства, регулирующие отношения в сфере реализации общественного контроля и обеспечения прав и законных интересов лиц, участвующих в осуществлении контрольных мероприятий.

**Методологическую основу исследования** составляет система общенаучных и специально-юридических методов.

Диссертационное исследование основывается на применении таких  
методов как *анализ,* с помощью которого осуществлялось выявление  
сущности гражданских инициатив и особенностей отдельных проявлений  
подобных инициатива, в том числе и общественного контроля; *синтез,*используемый для уточнения понятий гражданских инициатив и  
общественного контроля, определения особенностей взаимодействия при его  
развитии в России, а также при формировании механизма реализации  
гражданских инициатив; *аналогия,* позволившая предложить

конституционно-правовую модель реализации общественного контроля как одного из проявлений гражданских инициатив.

В числе специально-юридических методов в диссертационном исследовании был использован *формально-юридический метод,* на основании которого проводился анализ имеющегося нормативного правового массива и эмпирического материала в сфере реализации общественного контроля. При исследовании особенностей взаимодействия общества и

государства в процессе становления и развития общественного контроля в  
российском государстве использовался *историко-правовой* *метод,*

позволивший выявить особенности развития складывающихся

взаимоотношений при его реализации. *Сравнительно-правовой метод*использовался при исследовании практики нормативно-правового

регулирования общественного контроля в субъектах Российской Федерации  
и муниципальных образованиях. *Системно-структурный метод* позволил  
выявить содержание общественного контроля, в результате чего была  
предложена система общественного контроля и рассмотрено взаимодействие  
элементов данной системы. *Метод моделирования* позволил предложить  
возможные направления модернизации конституционно-правового

механизма реализации общественного контроля.

**Теоретической основой диссертационного исследования** послужили  
разработки отечественных ученых в области конституционного и  
муниципального права, а также иных отраслей правовых знаний:  
С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, В.В. Гриба, С.С. Зенина, С.М. Зубарева,  
С.М. Зырянова, К.А. Ивановой, О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой,

В.В. Комаровой, А.В. Корнева, М.А. Липчанской, Н.А. Михалевой,

С.В. Нарутто, В.В. Невинского, Е.А. Огневой, В.Н. Руденко, В.В. Субочева, В.И. Фадеева, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной и других отечественных и зарубежных ученых в области общей теории права и конституционного права.

**Правовая основа диссертационного исследования** включает в себя  
нормативные правовые акты, регулирующие процесс осуществления  
общественного контроля, который включает в себя Конституцию Российской  
Федерации, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в  
Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах  
организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации «Об общественном контроле» и иные нормативные правовые акты, определяющие порядок реализации общественного контроля в Российской Федерации.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** представляет собой материалы правоприменительной практики в сфере гражданских инициатив и общественного контроля в Российской Федерации, результаты аналитических исследований и обобщения национального законодательства, содержащие информацию о практических аспектах осуществления общественного контроля.

**Научная новизна диссертационного исследования** определяется предлагаемым подходом к пониманию сущности общественного контроля как элемента системы гражданских инициатив. Применение такого подхода выступает основанием для модернизации действующей модели его реализации. Предлагаемые изменения обеспечивают более широкий спектр возможностей граждан участвовать в реализации контрольных мероприятий в публично-правовой сфере. Способы взаимодействия граждан и органов публичной власти определяются с учетом выявленных в работе условий генезиса и развития общественного контроля в истории России и современной характеристикой государственности.

В качестве основополагающего элемента при модернизации

конституционно-правовой модели реализации общественного контроля в работе предлагается рассматривать систему общественного контроля. Обосновывается необходимость двойственного подхода к определению задач и принципов общественного контроля, что обусловлено комплексностью рассматриваемого явления.

В диссертационном исследовании предлагается модернизированный механизм реализации общественного контроля, который концептуально отличается от существующего: повышение роли граждан в этом процессе;

необходимость взаимодействия между гражданами и контролируемыми  
субъектами; уточнение роли общественных палат и общественных советов,  
которые должны гарантировать указанное взаимодействие. Новым для  
конституционно-правовой теории общественного контроля является

предлагаемый подход к определению результата его реализации, который  
должен содержать выработанный совместно механизм устранения

выявленных нарушений, а подконтрольный субъект обязан принять решение по факту проведения в отношении него контрольных мероприятий. Внедрение такого механизма реализации позволяет относить общественный контроль к одной из форм участия граждан в осуществлении публичной власти в Российской Федерации.

**По результатам исследования на защиту выносятся следующие положения:**

1. Гражданские инициативы в конституционно-правовой сфере – это действия граждан, направленные на их конструктивное участие в управлении делами государства с целью обеспечения общественных интересов. Являясь важнейшей формой активности, гражданские инициативы обладают следующими сущностными признаками: специфические субъекты реализации (граждане и органы публичной власти); особый характер общественных отношений; направленность на удовлетворение общественных интересов; конструктивный характер; и осуществляются на основе определенных принципов (добровольность, равенство, общественное участие, результативность). Предлагаемое понимание данной категории следует рассматривать как основу дальнейшей институционализации гражданских инициатив в Российской Федерации.
2. Система гражданских инициатив охватывает все проявления инициативной активности граждан в публично-правовой сфере, что позволяет относить к ней как формы непосредственного осуществления гражданами публичной власти, реализуемые по их инициативе (референдум, отзыв), так и формы участия граждан в осуществлении публичной власти (гражданская

правотворческая инициатива, публичные слушания, собрания граждан, общественный контроль и т.д.). Необходимость комплексного регулирования данной сферы общественных отношений обусловливает принятие федерального закона «Об общих принципах реализации гражданских инициатив в Российской Федерации» (концепция закона представлена в Приложении № 1 к настоящему диссертационному исследованию), в котором следует определить понятие «гражданские инициативы», его сущностные признаки, установить единый конституционно-правовой статус субъектов, закрепить общие требования к реализации гражданских инициатив. Принятие такого нормативного правового акта обеспечит формирование системного подхода к регулированию одной из важнейших сфер общественных отношений в демократическом государстве – участие граждан в управлении делами государства.

1. Включение общественного контроля в систему гражданских инициатив обусловливает необходимость модернизации действующей модели его реализации, которая исключает возможность инициирования гражданами контрольных мероприятий в отношении деятельности в публично-правовой сфере. В связи с этим сущность общественного контроля предлагается раскрывать через призму следующих признаков: инициативность; негосударственный характер; особые субъекты реализации; обязательность результата. Законодательное закрепление предлагаемой концепции обеспечит вовлечение граждан в процесс осуществления публичной власти посредством реализации различных контрольных мероприятий.
2. Взаимодействие общества и государства в публично-правовой сфере в том или ином виде присутствовало в истории России. Анализ подобного взаимодействия показал, что его специфика (в части возможности инициирования, степени вовлеченности общественности, юридических последствий и т.д.) определяется характеристиками государственности в конкретный исторический период. Необходимость повышения роли граждан при осуществлении общественного контроля, соответствующая тенденции демократизации Российской Федерации, минимизирует имеющееся искажение

при взаимодействии общества и государства в ходе реализации такого контроля, что позволит встроить его в систему гражданских инициатив.

1. Система общественного контроля является теоретико-методологической основой модернизации модели его реализации. Данная модернизация должна заключаться в следующем: предоставление гражданам права инициировать общественный контроль; внедрение действенного взаимодействия всех субъектов, привлекаемых к контрольной деятельности; повышение регулятивного воздействия общественного контроля. Имплементация данных предложений позволит рассматривать общественный контроль как одну из форм участия граждан в осуществлении публичной власти, входящих в систему гражданских инициатив.
2. Предлагаемая модель реализации общественного контроля проходит через ряд стадий: 1) выдвижение и внешнее выражение инициативы осуществления общественного контроля; 2) определение отношения общества к выдвинутой инициативе; 3) совместная деятельность по реализации контрольных мероприятий; 4) принятие решения по итогам общественного контроля. Нормативно-правовое закрепление предлагаемой модели реализации общественного контроля обеспечит реальную возможность граждан участвовать в реализации контроля в публично-правовой сфере.

**Теоретическая** **значимость** **диссертационного** **исследования**

проявляется в том, что сформулированные выводы способствуют  
дальнейшему теоретическому осмыслению места общественного контроля в  
системе гражданских инициатив, совершенствованию категориально-  
понятийного аппарата в сфере исследуемых вопросов, развитию научных  
представлений о сущности гражданских инициатив и общественного  
контроля, содержании анализируемых категорий, формировании

организационно-правовых основ реализации общественного контроля. Результаты работы могут использоваться для последующих теоретических исследований, связанных с осмыслением сущности общественного контроля

в системе гражданских инициатив и дальнейшей их институционализации в Российской Федерации.

**Практическая** **значимость** **диссертационного** **исследования**

заключается в том, что представленные в работе выводы могут  
использоваться при совершенствовании действующего законодательства об  
общественном контроле, в частности при вовлечении граждан в процесс  
осуществления общественного контроля и формировании механизма учета  
результата контрольных мероприятий, проводимых по инициативе граждан.  
Сформулированные в исследовании предложения направлены на

преодоление существующих неточностей и дефектов нормативно-правового регулирования общественного контроля, повышения роли граждан в процессе его осуществления и развития гарантий их участия в управлении делами государства посредством реализации гражданских инициатив.

Содержащиеся в работе конкретные предложения по

совершенствованию правового регулирования в данной сфере могут быть использованы при разработке нормативных правовых актов, а также в практической деятельности юристов и государственных органов.

Положения диссертации могут быть использованы при разработке учебных пособий и учебно-методических комплексов по конституционному праву и муниципальному праву.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные  
положения и выводы диссертации обсуждены на кафедре конституционного и  
муниципального права Московского государственного юридического

университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

По теме диссертационного исследования опубликовано 21 (двадцать одна) научная статья, в том числе 4 (четыре) – в российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования были обсуждены на различных научно-  
практических конференциях, круглых столах и школах молодых ученых, в числе  
которых: XII Международная научно-практическая конференция молодых  
ученых «Традиции и новации в системе современного российского права»,  
подсекция конституционного и муниципального права (4-5 апреля 2013 года, г.  
Москва); Международная научная конференция молодых ученых, аспирантов и  
студентов «Верховенство права как основа современного конституционализма  
(VI Тодыковские чтения)» (27-28 сентября 2013 г., г. Харьков); XIII  
Международная научно-практическая конференция молодых ученых «Традиции  
и новации в системе современного российского права», подсекция  
конституционного и муниципального права (4-5 апреля 2014 года, г. Москва); II  
Московский юридический форум «Государственный суверенитет и верховенство  
права: международное и национальное измерения» (Кутафинские чтения) (2-4  
апреля 2015 года, г. Москва); XIV Международная научно-практическая  
конференция молодых ученых «Традиции и новации в системе современного  
российского права», подсекция конституционного и муниципального права (3-4  
апреля 2015 года, г. Москва); XV Международная научно-практическая

конференция молодых ученых «Традиции и новации в системе современного  
российского права», подсекция конституционного и муниципального права (8-9  
апреля 2016 года, г. Москва); XVI Международная научно-практическая  
конференция молодых ученых «Традиции и новации в системе современного  
российского права», подсекция конституционного и муниципального права (6-7  
апреля 2017 года, г. Москва); Летняя школа молодых ученых Университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА) – 2015 «Юридическое познание: теория,  
методология, практика» (23-29 июня 2015 года); Зимняя школа молодых ученых  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Правовая система Российской  
Федерации и международное право: проблемы взаимодействия и

правоприменения» (28 января – 2 февраля 2016 года); Летняя Школа молодых ученых Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Инновационные модели в правовой науке и практико-ориентированные технологии в юридическом

образовании» (21 – 27 июня 2016 года); Летняя Школа молодых ученых Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Развитие российского права: влияние иностранного и международного права» (27 июня – 3 июля 2017 года); круглый стол в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Институты гражданского общества и муниципальный контроль в Российской Федерации» (24 апреля 2017 года, г. Москва).

**Структура диссертационного исследования** обусловлена поставленной целью и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографии, приложения.