Старчикова Валерия Викторовна. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Старчикова Валерия Викторовна;[Место защиты: Российская академия государственной службы при Президенте РФ - ФГОУ ВПО].- Москва, 2014.- 190 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общественный контроль над государственными органами и должностными лицами: теоретико-методологические основы 15**

1.1. Общественный контроль над государственными органами как разновидность социально-правового контроля 15

1.2. Общественный контроль как элемент различных концепций правового государства 27

1.3. Правовые формы общественного контроля в современном правовом государстве: российский опыт 40

1.4. Развитие общественного контроля в отечественной государственности: историко-правовой анализ 66

**Глава 2. Общественный контроль в правовом государстве и правовом регулировании 82**

2.1. Виды общественного контроля в современном государстве 82

2.2. Общественный контроль в правотворческом процессе Российской Федерации 96

2.3. Общественный контроль в сфере правоприменительной деятельности 116

Заключение .156

Список литературы .

**Введение к работе**

**з**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В либеральной доктрине правового государства одной из базовых идей является взаимосвязь государства и гражданского общества, выражающаяся в подотчетности и подконтрольности государственных органов и должностных лиц народу, который делегировал им часть своих естественных прав. Современные государства, последовательно реализующие эту доктрину в практике государственно-правового строительства, отводят важную роль гарантиям исполнения законов, среди которых ведущую роль занимает общественный контроль, рассматривая его как действенный и эффективный элемент управления, как часть механизма борьбы с коррупцией и злоупотреблениями чиновников. Развитие институтов гражданского общества, осуществляющих контрольные функции, позволило реализовать на практике идеи и обеспечить процветание социальным правовым государствам Западной Европы в XX веке.

В России идея правового государства вот уже около двадцати лет остается лишь проектом, стратегией, целью. Во многом невозможность реализации данной идеи обусловлена высоким уровнем коррупции и непрофессионализмом чиновников, бесконтрольно осуществляющих свои функции. По мнению большинства аналитиков, именно преодоление коррупции является главной проблемой на пути построения правового государства в России, так как законопослушность граждан зависит не только от социальной политики государства, но и от реализации принципа законности в деятельности государственных органов и должностных лиц. Контроль государства за своими чиновниками важен, но его недостаточно, так как круговую поруку, покровительство, «телефонное право» отменить законом или указом невозможно. Остается надеяться на активное правовое поведение граждан, которые, объединившись в группы, могут обеспечить движение информации «снизу»,

сигнализируя о «сбоях» в механизме государства, о нарушении законности в его деятельности. Поэтому теоретико-правовое исследование общественного контроля и выработанные на его основе правотворческие заключения являются важным этапом построения в России правового государства.

**Степень научной разработанности.** Идея общественного контроля за деятельностью государства давно представлялась мыслителям интересной. Участие граждан в государственной деятельности привлекала в античном мире Аристотеля и Цицерона, писавших в своих трактатах о необходимости контроля граждан за справедливостью принимаемых решений. В Новое время трудами представителей теории естественного права и крупных идеологов демократического либерализма Дж.Локка, Т. Пейна, Т.Джефферсона, Ш.Монтескье были заложены основы современного учения о правовом государстве и гражданском обществе, развитые впоследствии И.Кантом, Г.В. Гегелем, Р. Штаммлером. В их трудах большое внимание уделяется контролю за государством со стороны граждан, учреждающих государственную власть в результате общественного договора.

Формы, механизмы и различные направления социально-правового контроля разработаны в трудах как российских ученых (Г.Д.Гурвич, В.М.Горшенев, И.Б.Шахов, В.В.Лапаева), так и иностранных, ярким предста-вителем\_последних является Р.Паунд. Правовые формы социального контроля, контрольные формы юридической деятельности, вопросы соотношения государственного и общественного контроля изучены в работах Л.А.Галаниной, А.И.Рябко, В.В.Гриб, П.Н. Панченко. Отдельно разнообразные формы общественного контроля как разновидности демократического контроля проанализированы в работах Л.В.Акопова. Виды общественного контроля рассмотрены в трудах А.В.Алекяна. С позиции теории права понятие контроля также изучено в работах В.П.Беляева. В контексте правотворческой политики в сфере прав человека общественный контроль рассматривал-

ся в трудах О.Ю.Рыбакова, И.В.Ростовщикова, П.И.Анисимова, А.В.Малько. В научной литературе ближнего зарубежья следует отметить разработку в Украине В.Н.Гаращуком теоретико-правовых основ контроля общественных формирований и граждан как способа защиты прав личности в сфере государственного управления. Гражданский контроль за органами власти рассмотрен А.А.Гончаровым. Общественный контроль за исполнительными органами власти проанализирован в работах В.В.Гончарова и В.И.Ковалева.

Кроме того, идея развитого и активного гражданского общества и контроля за государством получила развитие в либерально-правовой интерпретации, представленной в трудах классических и современных авторов А. Смита, А. де Токвиля, К. Поппера, Ю. Хабермаса, У. Эко, Ф.А.Хайека, П.Н. Новгородцева, Б.Н. Чичерина, А. Грамши, Д.С. Гриффите, О.Хеффе. Функции и деятельность гражданского общества в сфере контроля за государством представлены в работах Г.Дж. Бермана, П. Бурдье, Э.Геллнера, Дж.Л. Коэна, Э. Арато, Р. Дарендорфа, Д. Кина.

**Объектом исследования** являются правоотношения, возникающие в процессе реализации законов государственными органами, а также правоотношения, регулирующие процессы развития правового государства и гражданского общества в постсоветской России и современном мире.

**Предметом исследования** выступает российское право, которое регулирует структуру, формы и виды общественного контроля за деятельностью государственного аппарата как важнейшего элемента построения правового государства, а также закономерности построения общественных отношений в сфере реализации власти.

**Цель** диссертационного исследования состоит в разработке теоретико-правовой концепции общественного контроля, обосновании необходимости его реализации в практике государственного строительства, на основании чего предложены различные виды и формы общественного контроля в

современном государстве в правотворческом процессе и в сфере правоприменительной деятельности.

Для достижения этой цели в работе ставятся и решаются следующие

**задачи:**

- дать определение общественного контроля над государственными
органами как разновидности социально-правового контроля;

- рассмотреть общественный контроль как элемент различных
концепций правового государства;

- описать российский опыт правовых форм общественного контроля в
современном правовом государстве;

произвести историко-правовой анализ развития общественного контроля в отечественной государственности; **^**

привести классификацию видов общественного контроля в современном государстве;

- выявить особенности общественного контроля в правотворческом
процессе РФ;

установить роль общественного контроля в сфере правоприменительной деятельности.

**Методология и методы исследования**. Методологическую основу
диссертационного исследования составляет совокупность

общетеоретических, специальных и частнонаучных юридических методов научного познания: анализ и синтез, историко-правовой, компаративный, системно-структурный, институциональный, формально юридический, логический, анализ толкования правовых норм и ряд других. Использование указанных методов позволило выявить особенности закрепления и функционирования институтов общественного контроля в рамках системы прав человека, а также определить направления их совершенствования.

**Теоретическую основу исследования составляют работы следующих авторов:** Алексеев С.С., Акопов Л.В., Баранов В.М., БолтенковаЛ.Ф.,

Васильев А.В., Елисеев Б.П., Керимов А.Д., Комаров С.А., Куксин И.Н., Корнилов А.Р., Левакин И.В., Любашиц В.Я., Мальцев Г.В., Мамитова Н.В., Матузов Н.И., Носов СИ., Овчинников А.И., Рассказов Л.П., Сауляк О.П., Станкевич З.А., Фролова Н.А., Цыбулевская О.И., Шамба Т.М., Экимов А.И. **Источниковедческую базу исследования** составляют Конституция РФ 1993 года, федеральные конституционные законы (в том числе Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред.от

1. г.) «О Правительстве Российской Федерации»); федеральные законы (в том числе Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от
2. г.) «Об Общественной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»); указы Президента Российской Федерации (в том числе Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»); постановления Правительства Российской Федерации (в том числе Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012г. № 851 (ред. от 18.12.2012 г.) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») и другие подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что диссертантом сформулированы теоретико-правовые характеристики общественного контроля в правовом государстве и показана его органическая связь с доктриной правового государства и гражданского общества, кроме того, установлены историко-правовые формы общественного контроля на различных этапах становления российской государственности; определены основные правовые формы и направления общественного контроля над

государственными органами и должностными лицами в правотворческом процессе; обоснованы виды и направления общественного контроля в функционировании правового государства и правового регулирования; дана характеристика общественному контролю в правоприменительном процессе и сформулированы его актуальные направления, а также предложены меры, регулирующие развитие различных сфер деятельности общественного контроля в контексте правовой политики России.

Результатами проведенного диссертационного исследования явились сформулированные и обоснованные следующие **теоретические положения, выводы и тенденции, обладающие научной новизной и выносимые автором на защиту.**

1. Диссертант, основываясь на анализе доктринальных воззрений, формально-юридическом анализе действующего законодательства, выявил, что общественный контроль, с одной стороны, представляет собой особый процесс социального поведения людей и поддержания порядка, с другой - активное правомерное поведение граждан государства, выражающееся в индивидуальной и коллективной юридической деятельности по предупреждению правонарушений и злоупотреблений властью в сфере государственного управления.
2. По мнению диссертанта, осуществление контроля за деятельностью государственных органов связано с функционированием институтов гражданского общества: общественный контроль обеспечивает эффективное участие граждан в интересах гражданского общества, гарантирует правовое ограничение власти, условия развития правового государства и демократической политической системы посредством проверки соблюдения законности в деятельности государственных органов и должностных лиц; наблюдения над процессом реализации правовых норм или управленческих решений и качеством работы всех органов государства.
3. Диссертант понимает под общественным контролем за деятельностью государства процесс наблюдения и проверки гражданами деятельности государственных органов и должностных лиц, осуществляемой от имени общества с целью реализации принципа законности, обеспечения прав человека и национальных интересов. К существенным признакам общественного контроля в современном государстве относятся: осуществление его на основе идеологии и ценностей правового государства; регулирование нормативными актами; его необязательность в том случае, если иное не предусмотрено законом; субъектами могут быть представители общественных объединений и граждане, не являющиеся государственными и муниципальными служащими; осуществление деятельности на публичной основе.
4. С точки зрения диссертанта, современная доктрина правового государства предполагает эффективный общественный контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц, позволяющий достигать реализации целей и задач, стоящих перед государством не только по защите интересов граждан, но и национальных интересов. В правовом государстве именно общественный контроль является наиболее действенным инструментом предупреждения корыстного использования государственными служащими своих полномочий в различных формах. Кроме того, общественный контроль является признаком становления и последующей зрелости правового государства, так как принципы общественного контроля могут быть реализованы только в таком государстве, где общественный контроль обладает правовым характером через реализацию социально-властных функций граж-данского общества и где деятельность органов государства опирается на общественное мнение.
5. Диссертант считает, что контроль осуществляется в публично-правовой и частноправовой формах, последняя связана с возможностью гражданина с помощью судебных и административных механизмов влиять на

содержание правоприменительных и нормативных актов, а публично-правовой контроль реализуется посредством политических институтов, прежде всего институтов гражданского общества.

1. Исходя из критерия функциональности государства, по сферам его деятельности общественный контроль подразделяется на социально-правой, политический, экономический, экологический, духовно-нравственный и др. С учетом направленности общественного контроля выделяют: социально-управленческий (отражающий формы и способы влияния общества, личности, их организаций на принятие и реализацию управленческих решений, а также способы «ориентирования» государственных и муниципальных органов на обеспечение и реализацию общего курса действия, достижения общесоциальных целей, задач и т.п.); социальный надзор (реализуемый обществом и направленный на проверку соблюдения законности в деятельности органов публичной власти и должностных лиц); консолидированный или институциональный (осуществляемый институтами гражданского общества, прежде всего средствами массовой информации, направленный на выявление и артикуляцию проблем развитии общества и государства, выявление их причин и установление ответственных лиц в сфере реализации политической власти государством, что обеспечивает реальную возможность осуществления правовых интересов личности, общества и государства).
2. По степени участия субъектов общественного контроля, его подразделяют на: массовый, реализуемый всеми участниками общественных отношений; групповой - отдельными организациями и учреждениями; индивидуальный - отдельным гражданином через экспертные сообщества, средства массовой информации, посредством сети интернет. Исходя из того, на каком уровне правовой целостности реализуется общественный контроль, выделяют контроль общенациональный, институционально-нормативный, неформальный.
3. По сферам реализации государственной власти выделяется общественный контроль за правосудием, за деятельностью госаппарата, за избирательным процессом, за обеспечением прав человека, за соблюдением прав потребителей, за экологической безопасностью и т.п.
4. Диссертант делает вывод, что общественный контроль является формой правовой социализации индивида; способом воспроизводства правовой культуры; ее ценностью и феноменом. Общественный контроль обеспечивает не только эффективность функционирования государственного аппарата, но и поддержание и сохранение всей системы социального порядка, прежде всего правового.
5. Субъектами общественного контроля в правовом государстве выступает гражданин как участник правоотношений, позволяющих совершать различные правомерные действия; различные общественные организации: политические партии, профсоюзы, ассоциации, правозащитные организации, общественные палаты и наблюдательные советы при органах государственной власти.
6. На основе проведенного исследования, автор сделал вывод, что объект общественного контроля - процесс функционирования органов государственной власти, направленной на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, общества и государства согласно действующим законам, а также на реализацию основных принципов правового государства;
7. В правотворческом процессе общественный контроль осуществляется в нескольких основных формах: экспертиза (независимая, общественная, антикоррупционная) проектов нормативных правовых актов; участие представителей общественности в заседаниях парламентов в качестве наблюдателей; общественное обсуждение законопроектов; обжалование действующих нормативных правовых актов гражданами в суде и признание их неконституционными; правомерные формы лоббирования общественных ин-

тересов в законотворческой деятельности; экспертные советы по оценке регулирующего воздействия актов, что позволяет предотвратить появление коррупционных правовых норм; обеспечить представление интересов общества в процессе законотворчества, отражение национального правового менталитета в законодательной деятельности; минимизировать правотворческие ошибки и пробелы в законодательстве; оптимизировать социальный механизм действия права.

13. Диссертант установил, что общественный контроль над правоприменительным процессом призван обеспечивать повышение эффективности механизма правового регулирования. На стадии реализации права законность правоприменения призваны обеспечить:

институты журналистских и общественных расследований, социальный аудит, общественный контроль бюджета, общественные слушания;

сходы, собрания граждан по обсуждению значимых государственных решений;

- интерактивные рейтинги эффективности органов государственной
власти;

- научные экспертизы по вопросам деятельности органов исполнитель
ной власти;

- общественные экологические экспертизы, обращения субъектов
гражданского общества в правительственные и неправительственные между
народные организации.

При формировании законодательной базы особое внимание следует уделять развивающимся формам общественного контроля, а также таким его разновидностям, которые в силу своих качеств не могут быть взяты под контроль исполнительной властью.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что выводы работы о роли общественного контроля в правовом государстве, его

формах и видах могут послужить основой для дальнейшего изучения взаимодействия общества и государства, развития институтов гражданского общества, что позволит скорректировать и оптимизировать курс модернизации российской государственности; критически оценить процессы, протекающие в сфере развития правового государства и гражданского общества, и предложить их оптимизацию. Кроме того, выводы, сделанные диссертантом в исследовании, дают возможность уточнить некоторые перспективные направления современных правовых исследований.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что содержащиеся в работе рекомендации могут найти практическое применение в нормотворческой деятельности и правореализации. Материалы исследования могут быть использованы при преподавании по теории государства и права, юридической конфликтологии, социологии права, философии права..

**Достоверность и апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации обсуждены на заседаниях кафедры теории государства и права имени Г.В.Мальцева Юридического факультета имени М.М. Сперанского Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», а также нашли отражение в 12 научных публикациях диссертанта общим объемом более 5,0 п.л.

Некоторые авторские идеи, решения и рекомендации были положены в основу докладов на научных и научно-практических конференциях, семинарах и «круглых столах»: «Взаимодействие механизмов общественного контроля над деятельностью государства в условиях глобализации и регионализации» (Туапсе, 2010), «Законодательное закрепление проведения парламентских расследований как условие становления правового порядка в современном российском обществе» (Ростов-на-Дону, 2010), «Обеспечение

безопасности и государственно-правовое регулирование отношений в сфере борьбы с насилием в Северо-Кавказском регионе» (Ростов-на-Дону, 2010), «Современные проблемы развития механизмов общественного контроля» (Орел, 2010), «Взаимодействие государства и общества в доктрине правового государства» (Ростов-на-Дону, 2011), «Исторические формы развития механизма общественного контроля над деятельностью Российского государства» (Ростов-на-Дону, 2011), «Общественный контроль над правотворческой деятельностью государства» (Ростов-на-Дону, 2012), «Государственно-правовое регулирование отношений в сфере борьбы с насилием в Северо-Кавказском регионе» (Ростов-на-Дону, 2012).

Степень достоверности представленных научных результатов проведенного исследования обусловливается использованием в работе современной научной методологии и основополагающих концепций отечественных и зарубежных ученых; научной аргументированностью основных положений и выводов диссертации

**Структура диссертационного исследования** обусловлена его целями и задачами и включает в себя введение, две главы, включающие семь параграфов, заключение, список использованных источников и научной литературы.

## Общественный контроль как элемент различных концепций правового государства

Современная доктрина правового государства предполагает действенный и эффективный контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц, позволяющий достигать реализации стоящих перед государством целей и задач по защите интересов граждан. В условиях борьбы с коррупцией именно общественный контроль является наиболее действенным инструментом предупреждения различных форм корыстного использования своих полномочий государственными служащими. Кроме 1 Поскольку в деятельности общественных формирований отсутствуют такие важные признаки контроля, как право вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого и право самостоятельно привлекать его к правовой ответственности. – См.:Гаращук В.Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления // Проблеми законностi:. респ. мiжвiд. наук. зб. – Харкiв, 1998. Вип. 36. С. 107. того, общественный контроль является признаком становления правового государства1. Значение и концептуальное содержание общественного контроля варьируется исходя из различных концепций правового государства. Условно можно дифференцировать различные концепции правового государства, анализирующие роль и значение общественного контроля по пяти сложившимся направлениям: этатическое, естественно-правовое, либеральное, идеократическое и социологическое. 1. В рамках этатической концепции правового государства контроль анализируется в качестве специфической деятельности уполномоченных на то органов государственной власти. В данном случае речь идет именно о социально-правовом контроле, осуществляемом государством, его органами и должностными лицами в целях обеспечения реального действия норм права и поддержания режима законности и правопорядка в общест-ве . В данной концепции общественный контроль рассматривается в качестве дополнительного механизма обеспечения режима законности и правопорядка. Во главе угла стоит именно специфическая публично-правовая деятельность государства, уполномоченных на то органов государственной власти, которые могут привлекать к этому процессу институты и структу 1 «Способность общества к контролю над властью - признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается «под правом», становится «правовым». - См.: Лучин В.О., Боброва Н.А. Конституци онный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и полити ка. 2003. № 10. С. 27. 2 «В ситуациях нарушения установленной государством законности, попыток отдель ных лиц подменить общеобязательные нормы права своим «правом» и удовлетворить свои потребности за счет нарушения прав и законных интересов других лиц государст во и государственные органы вынуждены принимать адекватные меры для того, чтобы пресечь совершаемые правонарушения, восстановить нарушенные права и заставить правонарушителей действовать в рамках законности. Эффективным способом воздей ствия государства на правонарушителя, призванным обеспечить его правомерное пове дение, заставить отказаться от попыток совершения противоправных деяний, выступает формальный контроль». См.: Социология права / под ред. проф. В.М. Серых. 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2002. С. 282. ры гражданского общества. Другими словами, в соответствии с этатиче-ской концепцией публично-правовой контроль связан прежде всего и главным образом с деятельностью государственной власти, которая осуществляет регламентацию общественной жизни, системное управление различного рода социальными процессами и событиями. Отсюда именно у государства появляется потребность осуществлять систематический контроль и мониторинг того, как реализуются установленные нормативно-правовые, идеологические и иные нормативно-регулятивные основы в обществе, как исполняются нормы права, в каком совершенствовании нуждаются установленные государством предписания и проч. В этом аспекте контроль анализируется в качестве одной из значимых функций государства и государственного управления \ В свою очередь, проблематика общественного контроля практически всегда «включена» в контекст рассуждений о государственном управлении, а исследование процессов становления, развития и совершенствования общественного контроля связывается со становлением и эволюцией самого института государства и его властно-управленческой деятельности2.

Весь смысл правового государства и, соответственно, назначение государственной и общественной форм контроля сводится здесь к подчинению индивидуальных интересов и потребностей государственной воли. Государство становится источником и условием существования порядка как такового. 2. Естественно-правовая концепция правового государства и интерпретации сущности и значения общественного контроля основываются на демаркации «естественно-правового порядка» - желаемом (должном) идеале социальной реальности и «государственного порядка» - его воплощении в государственно-организованном обществе. В свою очередь, общественный контроль - это, с одной стороны, механизм защиты общества от «властного произвола» и защиты (посредством системы естественных прав и свобод) индивида и общества от злоупотреблений власти; с другой - это осуществляемый обществом системный контроль и мониторинг деятельности органов государственной власти ( т.е. насколько полно, без нарушений в правовой политике государства воплощаются, учитываются естественные права и свободы человека, его интересы и потребности и проч.).

В рамках данной концепции утверждается, что идеал общественной организации сформировался до становления самого государства, до издания государством правовых норм и независимо от них. При этом общество выступает контролирующей инстанцией, а система естественно-правовых прав и свобод - гарантией защиты индивида и общества от властных злоупотреблений1.

## Правовые формы общественного контроля в современном правовом государстве: российский опыт

Виды и формы общественного контроля можно анализировать по трем основным направлениям: во-первых, исходя из того, на каком уровне правовой целостности реализуется общественный контроль (уровень правовой культуры, социально-правовой интеграции, на котором оказывают воздействие правовые ценности, идеалы, образы, представления, символы и пр., институционально-нормативный уровень, т.е. публично-правовая контрольная деятельность институтов гражданского общества и т.д.); во-вторых, по сферам реализации общественного контроля (например, общественный контроль за правосудием, за деятельностью госаппарата, за избирательным процессом, за обеспечением прав человека, за соблюдением прав потребителей, за экологической безопасностью и т.п.); в-третьих, по субъектам, осуществляющим общественный контроль (общественный контроль неправительственных правозащитных организаций, общественных палат и комиссий, средств массовой информации, непосредственный контроль граждан и проч.). Рассмотрим каждое из этих направлений более подробно.

В рамках первого направления общественный контроль анализируется на следующих уровнях: метаюридическом (т.е. его роль и значение для обеспечения правокультурной целостности, поддержания и воспроизводства правопорядка и т.д.); институционально-правовой (т.е. рассматривающий нормативно-правовые основы осуществления общественного контроля, роль и значение институтов гражданского общества в его обеспечении), а также уровень социально-правовой активности граждан.

Рассмотрение общественного контроля на метаюридическом уровне, т.е. уровне правокультурной целостности, предложил Т.Парсонс. С его точки зрения, одним из значимых способов общественного контроля являются правовые ценности, духовно-нравственные стандарты, доминирующие юридические идеи, на которых основывается правовая культура общества и действующие политико-правовые институты. Поэтому, по его мнению, инструментами общественного контроля выступают не только система нормативных регуляторов, но и ценностно-нормативная структура общества, а также формы общественных взаимодействий и социальные институты, в которых эти нормативно-ценностные требования и стандарты реализуются, получают свое институциональное оформление. Одним из ведущих факторов целостности общества и единства его различных подсистем (юридической политической, духовно-культурной, экономической и т.д.) являются «установленные образцы социального действия», которые поддерживаются и воспроизводятся с помощью общественного контроля. При этом термин «установленные» означает «морально одобренные и общепринятые», а «образцы социального действия» - нормы, правила, как должен вести себя человек в обществе, какие цели он должен ставить перед собой и какими средствами может их добиваться1.

В современной социологии права данные положения также находят отражение при анализе сущности и социального назначения общественного контроля. Так, например, с точки зрения В.В. Лапаевой, социально-правовой контроль следует рассматривать не только с точки зрения действия нормативных регуляторов, направленных на поддержание общественного порядка, но и в аксиологическом измерении (учитывать так называемые метаюридические факторы, обеспечивающие социальную целостность и ее воспроизводство от поколения к поколению). С позиции исследователя социально-правовой контроль обеспечивает «подтягивание» общест-венных отношений, качества межсубъектного взаимодействия, их духовно-нравственный и правокультурный уровень к нормативно-ценностному идеалу1.

На этом уровне формы и виды общественного контроля анализируются как: - во-первых, форма и механизм правовой социализации индивида, обеспечивающий процесс усвоения каждым членом общества основных правовых идей, символов, образов, эмоций, формирующих отношение индивида к праву, закону, к тем или иным юридическим институтам, правовым учреждениям и т.п., к системе права, действующему законодательству, к правовой системе общества в целом. Причем это отношение не только к действующей правовой системе общества, но и к истории ее развития, предшествующему правовому опыту нации 2. Иными словами, данный социально-правовой механизм обеспечивает формирование и развитие правильного (позитивного для развития социального бытия личности, общества, государства, т.е. адекватного отражения духовно-нравственных, политических, правовых и иных ценностей, идей, представлений и т.п.) правового сознания х; - во-вторых, общественный контроль выступает значимой формой не только сохранения, но и воспроизводства правовой культуры. Так, с точки зрения П. Бергера, важнейшую роль в сохранении и воспроизводстве духовной и материальной культуры, а также в укреплении и сохранении основополагающих институтов (политических, юридических, экономических, духовно-культурных и т.п.) в обществе играет именно механизм общественного контроля. По его утверждению, общественный контроль - это «центральная нервная система» институциональной системы, которая сохраняет, воспроизводит, социализирует, направляет и координирует развитие всего общества в его единстве и целостности. В этом плане значим общественный контроль и для сохранения и преемственного воспроизводства правовой культуры, поскольку она включает духовные характеристики, а также юридические учреждения, их организацию, отношения и т.п.2; - в-третьих, общественный контроль в данном контексте вбирает в себя культурные формы иг модели (правокультурные, политико-идеологические, духовно-нравственные и иные нормативные ценностные модели), различные социальные символы (порядка, справедливости, гармонии, единства и т.д.), массовые и коллективные ценности и идеалы, общественные идеи. При этом предполагается, что различные формы, виды и механизмы социального контроля тесно связаны с доминирующими в обществе ценностями, идеалами, символами и представлениями, а также конкретно-исторической ситуацией, общественными условиями. В рамках институционально-нормативного уровня: - во-первых, контроль обеспечивает поддержание и сохранение со-циального порядка (правового, политического, экономического, духовно-культурного и пр.). При этом механизм общественного контроля содержит целый комплекс правил поведения, норм, требований стандартов, обеспечивающих нормализующее и стандартизирующее воздействие на общественное поведение и протекающие в обществе процессы и события в различных сферах жизнедеятельности. Прав в этом плане известный юрист Г.В. Мальцев, отмечая, что «норма есть наиболее совершенный (хотя тоже не идеальный) инструмент регулирования, она представляет высшую организацию социального контроля. Норма появляется там, где все другие социальные регуляторы - интересы, цели, ценности и т.д. действуют ненадежно или вообще не могут работать. Среди социальных регуляторов норма отличается высокой степенью императивности и всеобщей обязательностью. Она лежит в основании соционормативного регулирования - самого надежного уровня регулирования общественных отношений»1. При этом важно подчеркнуть, что действующие в обществе социально-нормативные регуляторы всех уровней, включая нормативный, должны действовать согласованно и непротиворечиво. Все это индикатор адекватного функционирования социального контроля в обществе, «симптом гармоничного развития общества»2.

В данном случае общественный контроль связан с понятием нормы, которое является центральным не только для успешного функционирования контроля, но и для обеспечения социально организованной жизни общества в целом. Проще говоря, без нормы невозможно представить существование какой-либо устойчивой общности людей, социального (политического, государственного и др.) управления общественными процессами. Норма - это фундамент общественного контроля, а также устойчивости и воспроизводства общественного порядка1.

Важно подчеркнуть, что социальное значение контроля в нормативном аспекте заключается в том, что с его помощью обеспечивается сохранение исторического опыта человеческого взаимодействия и воспроизводство этого опыта в концентрированном виде, поскольку он поддерживает и обеспечивает реализацию наиболее типичных, часто повторяющихся форм и моделей поведения2. Таким образом, норма фиксирует, а контроль обеспечивает реализацию тех правил, образцов поведения, которые уже устоя-лись (вошли в привычку) и имеют позитивное значение для сохранения и развития данной общности. +

## Общественный контроль в правотворческом процессе Российской Федерации

Важнейшим элементом в системе общественного контроля являются его формы, направленные на мониторинг законотворческой деятельности российской законодательной власти. Данный вопрос лежит в двух плоскостях: во-первых, это предотвращение принятия коррупционных правовых норм, а во-вторых, представление интересов общества в процессе законотворчества.

Постепенный отход от позиций догматического позитивизма в пра-вопонимании правящей элиты России привел к неизбежному выводу о том, что нормы права, формируемые государством, могут идти вразрез с интересами и потребностями общества, что стимулировало интерес к поиску причин неэффективности механизмов правового регулирования в законодательстве не только в технико-юридическом, но и в аксиологическом измерении. Научные исследования в данной области выявили достаточно новый для российской правовой науки феномен - коррупциогенность законодательства. В связи с этим в Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом РФ, и в Федеральном законе «О противодействии коррупции» законодательно была введена антикоррупционная экспертиза, известная до этого только в мировой практике. Впоследствии был принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»1. При этом экспертная антикоррупционная деятельность получила свое развитие в двух направлениях. Первым из них стало формирование экспертных рабочих групп в органах законодательной власти, привлекаемых парламентами и иными органами правотворчества на профессиональной основе. Второе направление воплотилось в форме общественного контроля и было представлено системой общественных палат, общественных советов при органах государственной власти, осуществляющих законотворческую деятельность как на федеральном, так и на региональном и даже местных уровнях. Между тем анализ разворачивающейся практики экспертных заключений показывает, что данная форма общественного контроля сопряжена со значительными рисками, поскольку в законодательстве до сих пор не сформированы юридические механизмы, гарантирующие независимость и беспристрастность самих экспертов. Очевидно, что корпоративная закрытость экспертных советов и комиссий также не способствует повышению качества антикоррупционных заключений. Видимо, поэтому начинает расширяться практика интерактивных публичных обсуждений законопроектов, вносимых Президентом РФ, в информационной глобальной сети Интернет. Данный вид контроля за короткий срок своего существования показал высокую степень эффективности, так как в его осуществлении участвуют, как правило, с одной стороны, профессиональные аудитории, обладающие высоким уровнем правопонимания в соответствующей сфере правового регулирования, а с другой стороны, - подобная общественная экспертиза характеризуется максимальной открытостью. На основании вышесказанного полагаем, что сохранить первоначальное содержание, смысл правовой нормы, природу ее социального компромисса, который вложил в нее законодатель, возможно только при условии общественного контроля, поскольку именно общество заинтересовано в подлинной интерпретации нормы.

Как уже было отмечено ранее, одним из краеугольных камней формирования эффективного Российского государства и его правовой системы является процесс создания законодательной базы. Лоббирование теневых интересов бюрократии в законотворческой деятельности парламента Российской Федерации и иных органов государственной власти, осуществляющих правотворчество, способствует возникновению существенных юридических искажений в механизме правового регулирования. Вполне осознанно заложенные в матрицу законодательства правовые артефакты искажают социальный смысл правовых норм, их публичную природу и цели. Подменяя общественные интересы интересами отдельных корпоративных групп1, законодатель создает коррупционные искажения в системах правовых норм, что приводит к противоречию между естественным правом и правом позитивным. Такая коллизия генетического кода права создает, в свою очередь, социально-политический конфликт между обществом и государством, противопоставляет их, стимулирует правовой нигилизм, делегитимирует государственную власть и способствует усилению неформальной практики, теневых отношений и теневого права в обществе. В этой связи была актуализирована проблема экспертизы законопроектов на предмет их коррупционности, а также поднят вопрос формирования института цивилизованного лоббизма, поставленного под государственный и общественный контроль2. В связи с этим многие авторы указывают на необходимость осуществления общественного контроля в законотворческой деятельности. В частности, Э.В. Талапина утверждает, что «в законодательстве должно в обязательном порядке предусматриваться участие заинтересованных лиц и их объединений при разработке тематических актов, затрагивающих их интересы»1. И поскольку Российское государство декларируется как правовое и демократическое, роль гражданского общества в нем, безусловно, возрастает во всех публичных сферах, и особенно в правотворческой. Как отмечал Ш.Монтескье, «к основным законам демократии принадлежит и тот, в силу которого власть издавать законы должна принадлежать народу» .

Общественный контроль за деятельностью законодательной власти осуществляется в нескольких формах. Среди них можно назвать: независимую и общественную экспертизу законопроектов, участие представителей общественности в заседаниях парламентов в качестве наблюдателей, общественное обсуждение законопроектов, обжалование действующих нормативных правовых актов гражданами в суде и признание их неконституционными, лоббирование в законотворческой деятельности, а также народная законотворческая инициатива. Указанные виды общественного контроля осуществляются различными субъектами: Общественной палатой Российской Федерации, общественными организациями, гражданами и юридическими лицами, независимыми экспертами, политическими партиями, а также средствами массовой информации. Такое многообразие форм общественного контроля иногда создает определенные трудности в понимании их терминологии и сущности. Скажем, в теории права понятие общественного контроля иногда отождествляют с парламентским контролем, исходя из того, что последний осуществляется народными избранниками. В связи с этим некоторые авторы рассматривают парламентский контроль как вид косвенного общественного контроля3 или обозначают в качестве субъектов общественного контроля органы законодательной власти1 . Аналогичный подход прослеживается и в теории права стран бывшего СССР. Например, на Украине рассматривался законопроект, в рамках которого общественный контроль за государственной деятельностью по основным видам подразделялся на парламентский и внепарламентский2. Однако, на наш взгляд, нельзя смешивать понятия парламентского и общественного контроля по ряду причин. Во-первых, общественный контроль могут осуществлять только негосударственные субъекты. В этом смысле органы местного самоуправления в большей степени тяготеют к субъектам общественного контроля, поскольку не входят в систему и в структуру органов государственной власти3.

## Общественный контроль в сфере правоприменительной деятельности

Помимо указанных выше превентивных форм общественного контроля не менее существенным представляется последующий контроль правоприменительной практики нормативных актов, выявление особенностей понимания нормативных механизмов регулирования общественных отношений правоприменителем и последующая корректировка формулировок закона. В этом ключе следует согласиться с позицией С.А. Денисова, полагающего, что «закрепление положений в нормах позитивного права, которые не устраивают управленцев, нейтрализуются в ходе толкования этих положений в пользу управленцев, путем искажения смысла норм»1. Представляется необходимым внедрение аутентичного толкования нормативных актов. На наш взгляд, это позволит не размывать ответственность перед обществом между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Очевидно, что инициировать подобное толкование должны субъекты общественного контроля, которыми наряду с правопримените-лем может быть представлена своя интерпретация нормативного правового акта.

Общественный контроль в сфере судебной власти также призван обеспечивать повышение эффективности механизмов правового регулирования, поскольку суды являются ключевым субъектом, обеспечивающим правоприменение. Именно судебная система формирует легализацию многочисленных административных, хозяйственных и правореализующих решений исполнительной власти. В связи с этим крайне остро стоят проблемы неформального теневого сращивания государства и криминализованных сообществ, входящих в состав исполнительной власти и судей. Законодательством предусмотрено значительное количество гарантий неприкосновенности судей, их социальной и экономической независимости. Од-нако соблюдение судьями закона зависит не только от экономических показателей и физической защиты, но и в неменьшей степени от высокого уровня правосознания, где знание о праве закрепляется правовой культурой и традицией. В этом контексте следует учесть тот факт, что правовая культура и традиция в российском обществе и судебном сообществе еще находится в начале процесса своего формирования. Наравне с высоким уровнем знания закона, правопонимания наблюдается крайне низкая правовая культура. Данный факт позволяет утверждать, что отсутствие столь важного параметра, как личная убежденность судей в необходимости исполнения закона вопреки коммерческой выгоде и политической (административной) целесообразности, становится ключевой проблемой системы российского права1. С другой стороны, соблюдение законности обеспечивается не только добровольным, но и принудительным исполнением правовых предписаний. При этом под принуждением к исполнению закона следует понимать не только юридические санкции, но и общественное мнение, социальное порицание. В этом смысле общественный контроль как неформальный регулятор и усилитель правопорядка в судебной системе важен и объективно необходим. Уделяя особое внимание данной проблеме, бывший президент РФ Д.А. Медведев в своем послании Федеральному Собранию РФ отметил: «Чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества, включая деятельность органов государственной власти, судов и органов судейского сообщества»2. То есть для организации общественного контроля необходим правовой механизм, обеспечивающий доступ граждан к информации о процессе осуществления правосудия.

Такая транспарентность деятельности судей позволяет задействовать общественное мнение и создает условия отправления правосудия, при которых коррупционная составляющая становится невозможной или чрезмерно рискованной. Справедливость данного тезиса успешно доказывается резонансными судебными делами последних лет, где привлечение правозащитниками общественного мнения, информирование граждан через средства массовой информации, собственные независимые расследования общественных организаций обеспечили беспристрастные и объективные решения судов по ряду политических дел, а также дел, в которых сложившая судебная практика шла вразрез с традиционным представлением о праве. Существует, однако, и противоположная точка зрения, согласно которой общественный контроль в отношении судопроизводства недопустим, поскольку создаваемое общественным мнением социальное давление создает угрозу независимости суда 1. Оценивая две указанные выше точки зрения, следует отметить, что в подобной дилемме противопоставляются два риска антиправового поведения судей. При этом в ситуации общественного давления вероятность вынесения неправового судебного решения гораздо ниже, нежели в ситуации корпоративной закрытости судебной системы в критически коррумпированном российском обществе. Напротив, следует отметить, что попытки создатьідейственную транспарентность судебной системы сводятся лишь к декларативным формулировкам и «мертвым» правовым нормам, не имеющим каких бы то ни было юридических механизмов их реализации. Так, основная форма общественного контроля за деятельностью суда - присутствие в судебных заседаниях представителей средств массовой информации и фиксирование хода судебных заседаний, опубликование полученных материалов, предусмотренное ч. 1 ст. 12 и ч. 1 ст. 13 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», - фактически нейтрализуется бланкетными нормами ч. 2 ст. 12 и ч. 2 ст. 13. В данных нормах указывается, что порядок доступа лиц, указанных в части 1 ст. 12 в залы судебных заседаний, занимаемые судами помещения устанавливается регламентами судов и (или) иными актами, регулирующими вопросы внутренней деятельности судов. Регламенты судов, в свою очередь, устанавливают, что даже в открытых судебных заседаниях присутствие граждан, а также аудио- и видеозапись хода заседаний осуществляются только с разрешения суда. То есть судьи, чья деятельность подлежит общественному контролю, самостоятельно определяют его формы на свое произвольное усмотрение. Неудивительно, что вся коррупционная судебная практика сопровождается информационной закрытостью, несмотря на то, что большинство дел не подпадает под категорию закрытых.

К еще одной форме общественного контроля следует отнести суд присяжных заседателей. Однако подобный общественный контроль, во-первых, ограничен узким кругом лиц, во-вторых, не получил еще достаточного развития в России, в том числе правовых гарантий личной безопасности присяжных, в-третьих, ограничен по сфере применения.

Проблемы формирования общественного контроля обуславливаются не только узостью законодательной базы, определяющей порядок его осуществления гражданами и организациями в конкретных сферах осуществления государственной власти, но и низким уровнем гражданской консолидации при одновременной подмене результатов общественного контроля ложными данными со стороны госаппарата, а также имитацией общественного контроля отдельными органами государственной власти с привлечением подставных граждан и подконтрольных общественных организаций. Так, получила распространение практика «государственных поручений» общественным организациям по сбору информации о фактах нарушения законности субъектами рыночных отношений. Между тем такие управляемые контрольные функции, по сути, подменяют собой государственный надзор в соответствующих областях. Объектом контроля становятся не должностные лица и качество выполнения ими должностных обязанностей, а граждане и частные организации, что извращает саму сущность общественного контроля, где основным объектом выступает надзор за качеством государственного управления и соблюдения законности государственными служащими