

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовое регулирование организации и осуществления общественного  
контроля за деятельностью органов исполнительной власти  
в субъектах Российской Федерации**

**АВТОРЕФЕРАТ**

магистерской работы

студента 2 курса 261 группы

Направления подготовки

40.04.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

Гридасова Ильи Максимовича

Научный руководитель

профессор, д.ю.н., доцент

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2024 г.

\_\_\_\_\_

подпись

Е.В. Бердникова

Заведующий кафедрой

д.ю.н., профессор

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2024 г.

\_\_\_\_\_

подпись

Г.Н. Комкова

Саратов 2024г.

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Эффективное функционирование органов исполнительной власти имеет важнейшее значение для обеспечения прав и законных интересов личности и общества, в связи с чем данный процесс контролируется со стороны множества субъектов. В настоящее время пристальное внимание уделяется вопросам организации и осуществления общественного контроля, что представляется справедливым по причине положительного влияния на восприятие со стороны общественности подобных контрольных функций и их практического значения в части выявления злоупотреблений властными полномочиями со стороны соответствующих органов.

Общественный контроль имеет важнейшее значение для развития российского государства, поскольку в процессе его осуществления происходит не только пресечение нарушения прав и законных интересов человека, а также предупреждение распространения противоправного поведения в конкретной сфере, но и формируется отношение общественности к государственно значимым процессам. Одним из таких процессов является деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ, эффективность которой имеет важнейшее практическое значение для обеспечения и реализации прав и законных интересов российского населения. Выбор органов исполнительной власти в субъектах РФ в данном случае обусловлен значимостью их эффективного функционирования в контексте специфики осуществляемых ими функций.

Несмотря на то, что к настоящему моменту созданы правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации, данная деятельность демонстрирует целый ряд законодательных и правоприменительных проблем и пробелов, которые в целом негативно отражаются на эффективности анализируемой разновидности общественного контроля. Учитывая значимость вовлеченности представителей общественности в контролирующее функционирование в современных реалиях, вызванных необходимостью динамичного развития гражданского общества в России, видится целесообразным сконцентрировать внимание на существующих проблемах и определить способы их решения, в том числе в части совершенствования действующего законодательства.

**Степень разработанности темы.** Современные правоведы достаточно часто обращаются к тематике общественного контроля, однако важно отметить, что данная деятельность в отношении органов исполнительной власти изучается крайне фрагментарно. Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации исследованы на основе научных работ А.И. Авдеевой, Е.В. Бердниковой, В.В. Гончарова, В.В. Гриб, А.А. Ерыгина, О.С.

Забраловой, С.М. Зубарева, Е.А. Лебедевой, Т.М. Лопатина, М.А. Михайлиной, Е.А. Огневой, С.В. Сабаевой, А.В. Сладкова и др.

Актуальные вопросы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации поднимаются в научных трудах В.В. Гончарова, Е.Г. Дьяковой, Н.А. Красильниковой, А.Р. Лаврентьева, И.В. Орловой, Т.Д. Соколовой, И.В. Тепляшина, В.А. Щепачёва и др.

Важно отметить, что в отечественной науке существуют комплексные правовые исследования, посвященные общественному контролю за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. В рамках данного исследования особую значимость среди таковых имеют диссертации О.С. Забраловой на тему «Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации» (Москва, 2012) и А.И. Авдеевой на тему «Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Москва, 2017). Однако указанные диссертационные исследования были написаны более 5 лет назад, тогда как в связи с динамикой развития российского законодательства и практики общественного контроля возникает необходимость исследования указанной разновидности в современных реалиях.

**Цель исследования** заключается в проведении комплексного анализа правового регулирования организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Для достижения указанной цели необходимо решение следующих **задач**:

1) рассмотрение понятия, признаков, целей и задач осуществления общественного контроля;

2) определение субъектов, объектов, предмета общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации;

3) анализ нормативного правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации;

4) исследование форм и порядка организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации;

5) выявление проблем организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации;

6) определение основных направлений совершенствования организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления общественного

контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. **Предметом исследования** являются нормативно-правовые акты, регламентирующие общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной и смежной проблематике.

**Методологической основой исследования** являются диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, исторический, логический, сравнительно-правовой и другие.

**Теоретическую основу исследования** сформировали положения, гипотезы, разработанные и изложенные в работах отечественных ученых в области общественного контроля, а также научные труды отечественных правоведов, исследовавших конституционное право: Е.В. Бердниковой, В.В. Гончарова, С.М. Зубарева, Е.А. Лебедевой, С.В. Сабаевой, А.В. Сладкова, И.В. Тепляшина, П.В. Тепляшина и др.

**Эмпирическую основу работы** составили практика Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации, а также практика общественных советов при органах государственной власти и органах местного самоуправления, общественных наблюдательных комиссий, общественных молодежных советов и иных субъектов общественного контроля; статистические данные; сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов исполнительной власти, а также соответствующие материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

**Научная новизна работы** заключается в том, что она является комплексным исследованием современного состояния правового регулирования организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. В работе сделаны теоретические выводы о значении общественного контроля в указанном направлении в современных реалиях. Научное исследование содержит авторские предложения по изменению действующего законодательства и правоприменительной практики в целях повышения эффективности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

На защиту выносятся полученные в результате исследования **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. На основе теоретико-правового осмысления общественного контроля видится необходимым выделить следующие его признаки:

- 1) наличие специального субъектного состава;
- 2) специфика и многообразие объектов общественного контроля;
- 3) аналитический и оценочный характер контрольной деятельности;
- 4) целенаправленность на эффективное функционирование государственного и муниципального аппарата в интересах общественности;
- 5) динамика развития общественного контроля в различных сферах жизнедеятельности общества и государства.

2. Общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации – это сложное и многоаспектное функционирование, которое направлено на реализацию общественных интересов в рамках вовлеченности населения в контрольную деятельность, осуществляемую в отношении различных сфер жизнедеятельности государства. Общественный контроль ориентирован не только на повышение эффективности функционирования органов государственной власти, но и позволяет совершенствовать общественное восприятие многих государственно значимых процессов, в том числе в части противодействия распространению противоправного поведения среди населения и специальных субъектов отдельных правоотношений.

3. Субъекты РФ выбирают различные подходы к регламентации общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Одни принимают базовый региональный закон об общественном контроле и уже в нем уточняют отдельные положения о контрольном воздействии в отношении органов исполнительной власти, другие же конкретизируют соответствующую разновидность общественного контроля, в том числе деятельность общественных советов при органах исполнительной власти, в отдельных нормативно-правовых актах. Подобное разнообразие наглядно демонстрирует отличия в степени развитости законодательной и правоприменительной деятельности в сфере общественного контроля в конкретных субъектах РФ.

4. Помимо традиционных форм общественного контроля применительно к деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ отмечается наличие специальных форм указанного общественного функционирования. В качестве таковых выделяются: оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, оценка фактического воздействия действующих нормативных правовых актов, оценка эффективности деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, а также оценка качества услуг, предоставляемых организациями, имеющими право осуществления отдельных публичных полномочий. Несмотря на то, что указанная деятельность ориентирована в большей степени на обратную связь общественности в отношении конкретных актов и эффективности реализации возложенных на них полномочий, их организационно-правовая природа демонстрирует существенную близость к механизмам общественного контроля. Использование подобной деятельности представляется наиболее эффективным в совокупности с традиционными формами общественного контроля, регламентированными Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

5. На основе проведенного исследования современного состояния общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации выявлены следующие проблемы:

1) фрагментарность правового регулирования, в связи с чем не учитывается специфика субъектно-объектного состава общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах РФ;

2) многообразие законодательных подходов, сформированных в субъектах РФ по вопросам организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти;

3) формальность проведения мероприятий в рамках общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах РФ;

4) игнорирование со стороны органов исполнительной власти в субъектах РФ результатов общественного контроля;

5) недостаточная вовлеченность представителей общественности в организацию и осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Решением указанных проблем видится конкретизация действующего законодательства в части детализации правовых статусов организаторов, инициаторов и участников общественного контроля анализируемой разновидности, а также планомерная практическая работа по активизации общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти во всех субъектах РФ.

6. В рамках заявленной проблематики особую практическую значимость имеет эффективное функционирование общественных советов при органах исполнительной власти в субъектах РФ, в связи с чем в их деятельности выявлены следующие проблемы:

1) отсутствие четкой законодательной позиции в отношении обязательности или факультативности создания общественных советов при органах исполнительной власти в субъектах РФ;

2) отсутствие законодательного закрепления механизмов формирования общественных советов при региональных законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ;

3) ограниченный характер функционирования общественных советов при органах исполнительной власти в субъектах РФ;

4) отсутствие мер ответственности за противодействие законному функционированию общественных советов при органах исполнительной власти в субъектах РФ;

5) отсутствие детального регулирования организационно-правовых механизмов взаимодействия общественных советов при органах исполнительной власти в субъектах РФ с органами публичной власти, государственными и муниципальными организациями, а также иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Для их решения указанных проблем сформулированы предложения по дополнению действующего федерального и регионального законодательства об общественном контроле. Кроме того, в качестве перспективного направления совершенствования правового регулирования организации и

осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации выделяется принятие отдельного федерального закона, регламентирующего статус и специфику функционирования указанных субъектов общественного контроля.

**Практическая значимость исследования** заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению действующего законодательства Российской Федерации. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, их применение позволит разрешить имеющиеся проблемы общественного контроля в анализируемой сфере, что положительно отразится на его эффективности.

### **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, освещается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и основные задачи работы, эмпирическая основа, научная новизна исследования. Формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается практическая значимость работы.

В первой главе работы **«Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации»** три параграфа, в которых проанализированы понятие, признаки, цели и задачи осуществления общественного контроля, выделены субъекты, объекты, предмет общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, изучено нормативное правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время актуальным представляется рассмотрение института общественного контроля в контексте необходимости упрочения и оптимизации системы публичного управления в России с учетом возникающих вызовов и угроз, связанных с обострением геополитических конфликтов на постсоветском пространстве, что подчеркивается следующими обстоятельствами:

1) система субъектов общественного контроля пронизывает всю толщу общественных отношений в Российской Федерации. В нее вовлечены как общественные палаты и советы, так и многочисленные общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Кроме того, законодательство об общественном контроле, в частности, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусматривает возможность непосредственного участия граждан Российской Федерации в организации и проведении мероприятий общественного контроля.

2) субъекты общественного контроля могут осуществлять общественный контроль в режиме реального времени в любой географической точке страны в отношении любых объектов общественного

контроля. Это позволяет им оперативно выявлять любые нарушения действующего законодательства, прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

3) субъекты общественного контроля за счет задействования значительного количества граждан при организации и проведении мероприятий общественного контроля могут осуществлять контроль в том числе и за юридическими лицами, которые могут использоваться как силами деструктивной оппозиции, так и спецслужбами зарубежных государств для подрыва эффективной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4) субъекты общественного контроля, в связи с тем, что в числе их представителей много граждан Российской Федерации, обладающих специальными знаниями, в том числе, в области современных информационных коммуникационных технологий могут в режиме реально времени отслеживать любые попытки использования данных технологий третьими лицами для подрыва, например, национальной безопасности и обороноспособности страны. Тем более, что указанные риски, по мнению ряда источников, растут практически в геометрической прогрессии (при этом, процессы подрыва эффективности централизованной системы публичного управления в Российской Федерации активно управляются спецслужбами иностранных государств).

5) в связи с тем, что в период проведения специальной военной операции в Российской Федерации, по мнению ряда авторов, подверглась серьезной коррекции виртуальная публичная сфера, при которой были ограничены на территории России определенные информационные ресурсы в сети «Интернет», информация органов публичной власти подвергается явной и скрытой цензуре, роль института общественного контроля возрастает, так как именно посредством функционирования данного института гражданского общества народ страны может быть уверен, что от него не будет скрыта информация, влияющая на закрепление, реализацию, охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов многочисленных общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

6) в период проведения специальной военной операции были подвергнуты ограничениям и определенные категории прав граждан (например, их право на свободу передвижения по территории Российской Федерации). Кроме того, на ряд категорий граждан страны были возложены определенные обязанности (в частности, по призыву в ходе мобилизации на военную службу). Представляется, что данные процессы должны проходить под пристальным контролем со стороны различных институтов гражданского общества, прежде всего, - субъектов общественного контроля.

7) важное значение в период проведения специальной военной операции приобрел и контроль со стороны гражданского общества эффективности функционирования различных органов публичной власти, оперативности



выполнению ими поручений Президента Российской Федерации, связанных с централизацией системы публичного управления, усилением работы военно-промышленного комплекса и т.п

Помимо основополагающего закона немаловажную роль в эффективном правовом регулировании отводится и специальным законам, так и подзаконным актам, которые могут приниматься как на федеральном, так и на региональном и муниципальных уровнях, которые могут приниматься в связи с реализацией контроля в отдельных сферах жизни общества и государства, либо определяющие особенности правового статуса отдельных субъектов общественного контроля.

Роль государства в становлении институтов общественного контроля и формировании субъектов общественного контроля должна быть не более чем вспомогательной. Связано это с тем, что именно государственные органы и являются объектами общественного контроля, и, таковой способ формирования их может существенно снизить долю объективизма в осуществлении контрольной деятельности. В ситуации, когда государство, вмешивается в процесс самопроизвольного создания структур гражданской самоорганизации, пусть даже из самых лучших побуждений: предоставляя для них материально-техническую базу и формируя механизмы регуляции - последнее практически обязательно ставит эти структуры гражданской самоорганизации под контроль государства, что ведет к разрушению основы самоорганизации.

Во второй главе **«Актуальные вопросы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации»** проанализированы формы и порядок организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, а также выделены основные проблемы и основные направления совершенствования организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Действующее законодательство об общественном контроле закрепляет его основные формы. Согласно ст. 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» формами анализируемой деятельности являются общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза. Применительно к взаимодействию институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления подчеркивается актуальность таких форм общественного контроля как общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания. Важно отметить, что российский законодатель закрепляет открытый перечень форм общественного контроля, что представляется справедливым в контексте развития общественной контрольной деятельности в целом, а также существования масштабной региональной практики применения иных форм, не противоречащих действующему законодательству. Кроме того, общественный контроль в целях его

результативности и эффективности может осуществляться одновременно в нескольких формах, что не предполагает законодательно установленной очередности использования конкретных форм, а также существенных различий их содержательных характеристик.

В отечественной учебной и научной литературе нет единого мнения относительно того, какие формы общественного контроля могут быть использованы его субъектами при проведении соответствующих мероприятий общественного контроля. Помимо исследования тех форм общественного контроля, которые прямо названы в законодательстве об общественном контроле, некоторые авторы разрабатывают новые вариации перспективных форм данного института гражданского общества. Кроме того, у ученых нет единого мнения относительно содержания понятия формы общественного контроля – ведь вышеназванный федеральный закон не дал определения понятию «форма общественного контроля».

На основе проведенного исследования современного состояния общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации выявлены следующие проблемы:

1) фрагментарность правового регулирования, в связи с чем не учитывается специфика субъектно-объектного состава общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах РФ;

2) многообразие законодательных подходов, сформированных в субъектах РФ по вопросам организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти;

3) формальность проведения мероприятий в рамках общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах РФ;

4) игнорирование со стороны органов исполнительной власти в субъектах РФ результатов общественного контроля;

5) недостаточная вовлеченность представителей общественности в организацию и осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Решением указанных проблем видится конкретизация действующего законодательства в части детализации правовых статусов организаторов, инициаторов и участников общественного контроля анализируемой разновидности, а также планомерная практическая работа по активизации общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти во всех субъектах РФ. Многообразие существующих законодательных подходов и региональной практики, с одной стороны, объективно обусловлено спецификой функционирования публичной власти на конкретных территориях и уровнем развитости и активности институтов гражданского общества. С другой стороны, далеко не всегда в субъектах РФ определяются действенные организационно-правовые модели для соответствующего общественного контроля. В данном контексте перспективным представляется использование опыта передовых регионов, как в части систематизации законодательных подходов, так и в отношении практики осуществления общественного контроля.

В настоящее время важное практическое значение приобретает деятельность общественных советов при органах исполнительной власти. Данные субъекты общественного контроля в настоящее время активно развиваются в региональной практике, однако в их функционировании также имеется ряд проблем:

1) отсутствие четкой законодательной позиции в отношении обязательности или факультативности создания общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

2) отсутствие законодательного закрепления механизмов формирования общественных советов при региональных законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

3) ограниченный характер функционирования общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время их полномочия ориентированы на следующее функционирование:

- участие в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, предусмотренных федеральным и региональным законодательством, а также положениями об общественных советах;

- реализация консультативно-совещательных функций в соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

- содействие учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4) отсутствие мер ответственности за противодействие законному функционированию общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

5) отсутствие детального регулирования организационно-правовых механизмов взаимодействия общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ с органами публичной власти, государственными и муниципальными организациями, а также иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Вышеназванные проблемы негативно отражаются на эффективности функционирования таких субъектов общественного контроля как общественные советы при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Учитывая специфику функционирования данных субъектов, видится необходимым разрешение существующих проблем путем конкретизации их статуса и направлений функционирования в законодательстве, а также унификация существующей региональной практики. Реализация вышеназванной системы мероприятий по разрешению проблем, препятствующих организации и осуществлению общественного контроля общественными советами при законодательных

(представительных) и исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации позволит не только обеспечить дальнейшее развитие данной разновидности субъектов общественного контроля, но и укрепить в целом институт общественного контроля в нашей стране как важнейшей юридической гарантии реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства.

В **заключении** подводятся итоги магистерской работы, обобщаются основные теоретические и практические выводы.

Общественный контроль является одной из форм взаимодействия органов государственной власти и населения. Совершенствование этого института и его дальнейшее качественное изменение осуществляется в каждый исторический период развития общественного контроля в России. Многоаспектность управленческой деятельности и широкий спектр отраслей управления предполагает организацию разнообразного и многопрофильного контроля за ней. При этом, общественный контроль, наряду с государственным, несет большую функциональную нагрузку, опосредуя общественный интерес самых разных групп населения во множестве областей общественной и государственной жизни.