

На правах рукописи

Арутюнян Радмила Эдуардовна

**Конституционно-правовой статус
институтов общественного контроля
при органах государственной власти субъектов
Российской Федерации**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре государственного и международного права
ГОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент
Алексеев Игорь Александрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Прудников Анатолий Семенович

кандидат юридических наук
Долгошеев Максим Андреевич

Ведущая организация – **ГОУ ВПО «Пензенский государственный
университет»**

Защита диссертации состоится 10 ноября 2011 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Действительное участие населения в управлении делами государства является неперенным признаком и важным условием высокого уровня развития демократии и гражданского общества в конкретном государстве. Граждане могут участвовать в управлении государством непосредственно (например, путем голосования на выборах и референдумах, являясь государственными служащими или замещая государственные должности), либо через представительные органы государственной власти.

Влияние граждан на принимаемые органами государственной власти решения может происходить и в других формах, например, благодаря участию граждан в общественных консультативно-совещательных органах при органах государственной власти. В этом, в частности, находит выражение взаимодействие гражданского общества и государства, связанное с общественным контролем со стороны институтов гражданского общества за деятельностью органов государственной власти.

В 2005 году в России была создана Общественная палата Российской Федерации, которая должна обеспечивать взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Причины создания в Российской Федерации Общественной палаты были связаны с необходимостью поиска новых институтов и механизмов взаимодействия между государством и обществом. После ее создания начался стремительный процесс образования органов общественного контроля при органах государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

В субъектах Российской Федерации существует достаточно большое количество институтов общественного контроля при органах власти: общественные палаты, молодежные парламенты, советы старейшин, иные общественно-совещательные органы. Особенно это характерно для субъектов РФ, находящихся в Северо-Кавказском федеральном округе, где институты общественного контроля имеют особое значение в связи со сложным многонациональным и многоконфессиональным составом населения, острыми проблемами обеспечения эффективности государственного управления на данных территориях. Их функции сводятся к обеспечению взаимодействия общества и государственной власти, выработке управленческих решений на основе согласования общественных интересов.

Также, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации граждане могут и в иных формах принимать участие в деятельности институтов общественного контроля в отношении органов государственной власти субъектов РФ.

В 2008 году Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию подчеркивал необходимость разработки дополнительных мер для привлечения к законотворческому процессу представителей неправительственных организаций, общественности, считая полезным участие общественности в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы – права и свободы, здоровье и собственность.

Фактически, Президент России указал на необходимость развития институтов общественного контроля, эффективно способствующих совершенствованию деятельности органов государственной власти и способных положительно влиять на принимаемые ими решения.

Однако, в настоящее время в российской правовой науке ощущается недостаточность исследований, посвященных вопросам правового статуса институтов общественного контроля при органах государственной власти, что и обуславливает актуальность и необходимость проведения диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. При разработке темы исследования использовались научные работы по философии русских и зарубежных мыслителей разных эпох Аристотеля, Г. Гегеля, Э. Геллнера, М. Геновски, В.М. Гессена, Э. Канетти, Н. Кареева, Э. Кассирера, Э.Б. де Кондильяка, Ж.Ф. Лиотара, Дж. Локка, Р. Рорти, Б.Н. Чичерина и др., а также исследования в области теории права таких российских ученых как А.С. Автономов, С.С. Алексеев, А. Арато, М.И. Байтин, А.Б. Венгеров, Л.Д. Воеводин, И.А. Иванников, В.С. Нерсисянц, С.В. Кабышев, И.И. Кальной, И.Н. Лопушанский, В.В. Макаров, М.В. Михайлов, Ю.В. Новоселецкая, А.А. Плотников, М.Б. Ревнова, Р.А. Ромашов, Ю.А. Тихомиров, Ф.Н. Фаткуллин, Флоров И.Т., А.Д. Хлопин, В.Н. Хропанюк, З.М. Черниловский и др.

Отдельные аспекты организации государственного и общественного контроля в нашей стране в советское время рассмотрены в научных работах Б.Н. Габричидзе, О.К. Застрожной, Т.Д. Заржевской, Б.Н. Курашвили, О.Е. Кутафина, В.С. Шевцова, Н.Ф. Селивона и др.

Вопросы конституционно-правового регулирования организации и осуществления общественного контроля в современной России рассматриваются в исследованиях таких ученых как С.А. Авакьян, И.В. Аверкиев, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, Д.С. Белявский, В.П. Беляев, А.А. Богородский, В.В. Бойцова, Н.Ю. Бондарь, А.Н. Борисов, В.И. Влазнев, В.В. Гриб, С.В. Калашников, А.В. Кочетков, С.С. Купреев, А.В. Куракин, В.О. Лучин, Г.Д. Матвеева, В.Г. Румянцева, А.Ю. Сунгуров, М.С. Трофимов, Т. Целютина, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин и др.

Отдельным аспектам взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти, вопросам общественного контроля за

деятельностью органов государственной власти в современной Российской Федерации посвящены диссертационные исследования В.В. Гриба, В.И. Засыпаловой, Н.К. Ожегиной, Е.А. Соловьевой.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с правовой регламентацией и реализацией конституционно-правового статуса институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормативные правовые акты, закрепляющие конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также деятельность общественных палат и иных общественно-совещательных органов, при органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Цель исследования состоит в совершенствовании правовой регламентации и порядка реализации конституционно-правового статуса институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Достижение указанной цели предполагает решение следующих **задач**:

- исследовать место общественного контроля в системе гражданского общества в России и сформулировать понятие общественного контроля;
- сформулировать систему принципов осуществления общественного контроля;
- рассмотреть становление институтов общественного контроля деятельности органов государственной власти в России;
- изучить конституционно-правовые основы организации деятельности институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- исследовать конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- рассмотреть конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- проанализировать конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при иных органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- выявить особенности реализации конституционно-правового статуса институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Методологическую основу исследования является совокупность общенаучных, частных и специальных методов научного познания. Были использованы такие методы научного познания, как: анализ, синтез, индукция, дедукция. Использование диалектического метода позволило осуществить системный анализ нормативно-правового закрепления

различных форм участия общественности в контроле за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Методы сравнительно-правовой, системно-функциональный и исторический позволили выявить особенности правовых норм, регулирующих правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти в Российской Федерации и зарубежных странах, особенности закрепления правового статуса институтов общественного контроля при органах государственной власти в Российской Федерации и зарубежных странах, особенности закрепления правового статуса институтов общественного контроля при органах различных ветвей государственной власти субъектов Российской Федерации.

Теоретическая основа исследования. Теоретические положения и выводы диссертационного исследования основаны на анализе философской и юридической литературы, научных разработок по общей теории права, отраслевым юридическим наукам.

Автор опирался на труды ученых, разрабатывающих вопросы правового регулирования общественного контроля, соотношения государственного и общественного контроля, роли общественного контроля в гражданском обществе: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, В.П. Беляев, А.А. Богородский, А.Н. Борисов, А.Б. Венгеров, Б.Н. Габричидзе, В.В. Гриб, С.В. Кабышев, С.В. Калашников, А.В. Куракин, О.Е. Кутафин, И.Н. Лопушанский, М.В. Михайлов, В.С. Нерсисянц, Тихомиров Ю.А., З.М. Черниловский, В.Е. Чиркин, Б.Н. Чичерин и др.

Нормативную базу исследования составили нормы Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, федеральные конституционные и федеральные законы, подзаконные акты Российской Федерации, конституции, законы субъектов Российской Федерации, законодательство отдельных зарубежных стран, проекты законодательных актов по вопросам организации деятельности институтов общественного контроля при органах государственной власти в Российской Федерации, локальные правовые акты, регулирующие деятельность органов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, практическая деятельность институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составляют акты о практической деятельности институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, проекты нормативных правовых актов об органах и институтах общественного контроля в субъектах Российской Федерации, аналитические и иные информационные материалы о деятельности институтов общественного контроля при органах государственной власти в Российской Федерации и некоторых зарубежных странах.

Научная новизна исследования состоит в том, что это одна из первых работ, посвященных анализу конституционно-правового статуса институтов

общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе.

В диссертационном исследовании проанализированы существующие в науке конституционного права России подходы к понятию, содержанию и сущности общественного контроля и на основе такого анализа выявлены сущностные черты институтов общественного контроля в субъектах Российской Федерации. Определена правовая природа и сформулирован конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также разработаны элементы конституционно-правового статуса институтов общественного контроля при органах государственной власти. Предложена система принципов осуществления общественного контроля в Российской Федерации. Выявлены типичные организационные формы деятельности институтов общественного контроля при законодательных, исполнительных и иных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Научно обоснован ряд предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации, являющегося основой для деятельности институтов общественного контроля.

Проведенное исследование конституционно-правового статуса институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации позволило сформулировать следующие **основные положения и выводы, выносимые на защиту:**

1. Общественный контроль в современной России является воплощением важнейшей формы конструктивной социальной активности, которая находит свое выражение через специальный публично-властный механизм, характеризующийся самоорганизацией населения (особой формой деятельности гражданского общества) и государственной политикой по реализации контрольной функции управления, на основе сочетания интересов общества и государства.

2. История развития институтов общественного контроля в России включает следующие основные периоды:

I. Советский период, включающий в себя два этапа: 1) начало контрольной деятельности советов (данная функция появилась у советов еще в 1917 г., после Февральской революции, однако ее полноценное нормативно-правовое регулирование начало осуществляться с 1918 г.); 2) с 1965-1968 гг. по 1990 год - реформа государственного управления и принятие закона СССР «Об органах народного контроля в СССР» и положения об органах народного контроля СССР.

II. 1991-2005 гг. – переходный период развития отечественной государственности, который характеризуется созданием в отдельных субъектах Российской Федерации: 1) общественных палат при органах исполнительной власти; 2) консультативно-совещательных органов (советов, палат и др.) при законодательных органах государственной власти субъектов РФ;

III. с 2006 года по настоящее время - современный период развития институтов общественного контроля и создания системы общественных палат: 1) образование Общественной палаты Российской Федерации (2005 г.); 2) организация общественных палат в субъектах РФ; 3) привлечение граждан к участию в общественном контроле деятельности органов государственной власти и принятия ими управленческих решений в иных формах.

3. Институты общественного контроля, как выражение активности гражданского общества в Российской Федерации, имеют различные формы проявления. К институтам общественного контроля деятельности органов государственной власти следует относить: органы общественного контроля (общественные палаты, молодежные палаты, общественные советы, научно-консультативные советы, советы старейшин и т.п.); комиссии, в составе которых присутствуют независимые эксперты, не являющиеся государственными служащими (комиссии по проведению экзаменов на замещение должностей государственной гражданской службы, аттестации государственных гражданских служащих, по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению); общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов.

4. Правовая природа органа общественного контроля выражена в нормах конституционного права и административного права Российской Федерации, закрепляющих сочетание общественного и государственного начал в организации его деятельности как органа, действующего при органе государственной власти, и состоящего из представителей общественности. Орган общественного контроля не обладает государственно-властными полномочиями и призван контролировать степень учета мнения народа (населения) при принятии органами власти управленческих решений.

5. Конституционно-правовую природу органа общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации обуславливают следующие признаки:

- создание органа общественного контроля инициируется органом государственной власти, при котором он будет функционировать;
- орган общественного контроля сочетает в себе публично-правовое (государственное) и частноправовое (общественное) начала;
- орган общественного контроля действует в интересах населения, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина от возможного принятия управленческих решений, ухудшающих положение граждан;
- орган общественного контроля имеет ограниченные возможности влиять на управленческие решения органов государственной власти, так как не обладает в соответствии законодательством Российской Федерации государственно-властными полномочиями.

6. Систему принципов общественного контроля в Российской Федерации составляют следующие группы принципов:

I. общеправовые принципы: верховенство Конституции РФ, законность, гуманизм, справедливость, приоритет прав, свобод и законных интересов личности, гласность;

II. специальные принципы:

- принципы организации деятельности: добровольность участия граждан в общественном контроле, равноправное участие граждан в работе органа общественного контроля, независимость членов органа общественного контроля от выдвинувших их структур, аполитичность, безвозмездность;

- принципы осуществления деятельности: профессионализм и компетентность, достаточное информационное обеспечение, личное участие гражданина в работе органа общественного контроля, коллегиальное принятие решений.

7. Структура конституционно-правового статуса органа общественного контроля при органе государственной власти включает в себя следующие элементы:

- место в социальной системе и системе государственного контроля;
- цели и задачи деятельности, основные функции;
- компетенцию;
- гарантии деятельности;
- ответственность.

8. В целях дальнейшего конституционного развития институтов общественного контроля в Конституции Российской Федерации целесообразно закрепить статус общественных институтов при органах государственной власти. В каждом субъекте Российской Федерации следует принять закон (или иной соответствующий нормативно-правовой акт), устанавливающий общие принципы организации и деятельности общественных институтов при органах государственной власти.

9. В целях развития института молодежного парламентаризма и институтов общественного контроля в Российской Федерации, предлагается при формировании общественных и молодежных палат расширить применение выборного принципа их формирования, что позволило бы частично компенсировать сокращение числа выборных органов государственной власти и местного самоуправления, при этом предлагается снизить минимальный возраст членов молодежных палат до 16 лет, который будет существенно ниже возраста реализации гражданами пассивного избирательного права – 18 лет, и выше минимального возраста относимости граждан Российской Федерации к категории молодежи – 14 лет.

10. В целях повышения эффективности деятельности институтов общественного контроля при судебных, контрольно-счетных и гуманитарных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и при их организации, целесообразно использовать два подхода: создание при самом органе научно-консультативного (экспертного) совета; учреждение общественных приемных, помощников, уполномоченных. При этом общественный орган, создаваемый при органе судебной или контрольной

власти, должен включать представителей общественности имеющих специальные познания по профилю его деятельности (экспертов, представителей научных и образовательных учреждений). В этом их принципиальное отличие от общественных органов при законодательных и исполнительных органах государственной власти, в которые должны включаться представители более широких кругов общественности.

11. При осуществлении общественного контроля граждане, занятые в органах общественного контроля при органах государственной власти, не несут ответственности за принимаемые ими решения. В целях повышения общественного контроля предлагается ввести институт конституционно-правовой ответственности членов общественных палат, общественных советов, иных общественных органов, независимых экспертов, и других представителей гражданского общества при органах власти за правонарушения, допущенные в ходе осуществления общественной, экспертной или иной специальной деятельности.

В связи с этим предлагается ввести в законодательство понятие «конфликт интересов в деятельности независимого эксперта, члена общественной палаты, совета, иной структуры при органе государственной власти». Тогда в случае возникновения подобного конфликта полномочия такого представителя должны приостанавливаться.

В качестве меры ответственности за нарушение предлагается ввести институт отзыва представителя гражданского общества перед направившей его организацией по инициативе государственного органа, при которой существует общественный институт.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что в современной юридической науке определено значение институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, выявлены исторические этапы развития законодательства об органах общественного контроля и становления институтов общественного контроля в Российской Федерации, предложены способы совершенствования законодательства Российской Федерации и субъектов РФ в области регулирования создания и деятельности органов общественного контроля при органах государственной власти.

Результаты исследования могут быть использованы для проведения дальнейших исследований в области общественного контроля, изучения конституционно-правового статуса институтов общественного контроля, изучения конституционно-правового статуса институтов общественного контроля в Российской Федерации при органах государственной власти, законопроектной работе в области общественного контроля.

Кроме того, результаты проведенного диссертационного исследования использованы в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право Российской Федерации», других специальных правовых дисциплин, посвященных организации деятельности органов государственной власти и участию граждан в деятельности органов власти в России.

Апробация результатов диссертационного исследования: результаты диссертационного исследования сообщались автором работы на различных научно-практических конференциях (Всероссийская научно-практическая конференция «Субъекты современных правоотношений: теория, законодательство, практика», 10-12 ноября 2010г., г. Невинномысск; Международная научно-практическая конференция «Право и государство в модернизирующемся обществе», 9-10 апреля 2010г., г. Нальчик; Региональная научно-методическая конференция «55-я научно-методическая конференция преподавателей и студентов «Университетская наука – региону», 14-21 апреля 2010г., г. Ставрополь; Региональная научно-практическая конференция «Право в эпоху модернизации: актуальные проблемы законодательства и правоприменения», 25 декабря 2010г., г. Ставрополь; Региональная научно-методическая конференция «56-я апрельская научно-методическая конференция «Университетская наука – региону», 8-29 апреля 2011г., г.Ставрополь; Международная научно-практическая конференция «Правовое регулирование отдельных сфер жизни общества в свете европейских интеграций: проблемы теории и практики», 27-28 мая 2011г., г.Пятигорск), опубликованы, в том числе в 3 статьях, в изданиях, рекомендованных ВАК России (Журнал закон и право, Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета).

Основные результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс НОУ ВПО «Институт управления, бизнеса и права», в рамках преподавания дисциплины «Конституционное право Российской Федерации», а также используются в практической деятельности Совета старейшин при председателе Думы Ставропольского края и Общественной молодежной палаты при Думе Ставропольского края.

Структура диссертации. Структура работы predetermined целью и задачами исследования. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения, списка источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации; дается характеристика степени ее разработанности; устанавливаются объект и предмет исследования; определяются его цель и задачи; описывается эмпирическая основа и источниковая база; формулируются положения, выносимые на защиту; обозначается теоретическая и практическая значимость работы и дается информация о результатах ее апробации.

Первая глава – **«Понятие институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, их становление и развитие»** - включает три параграфа, которые посвящены общей характеристике содержания общественного контроля и его месту в системе гражданского общества; системе и особенностям принципов общественного контроля в Российской Федерации; становлению и историческому развитию общественного контроля в Советской России, СССР и РСФСР.

В первом параграфе – «**Понятие и место общественного контроля в системе гражданского общества в России**» – рассматриваются особенности гражданского общества, особенности взаимодействия гражданского общества и государства, соотношение понятий «контроль», «государственный контроль» и «общественный контроль», формулируется понятие органа общественного контроля, дается общая характеристика функций и полномочий органа общественного контроля в Российской Федерации.

Термин «гражданское общество» восходит к латинскому слову *civitas* (от *civis* – «гражданин»), обозначавшему гражданскую общину, члены которой (римляне) были субъектами римского гражданского права (*ius civile*). Слова «*civitas*», «*civis*», «*ius civile*» при этом имели синкретичный (слитный) смысл, без различения их политических и неполитических значений. В дальнейшем, как указывает В.С. Нерсесянц, их неполитическое значение сохранилось в терминах «гражданское общество», «гражданское право», а политическое значение – в термине «гражданин»¹.

В современной научной литературе, нет однозначного понимания гражданского общества. Но в целом преобладает мнение, что гражданское общество – это неполитические отношения в обществе, проявляющиеся через ассоциации и организации граждан, законодательно огражденные от прямого вмешательства государства.

Если в обществе отсутствует свобода или она не оценивается должным образом, то там нет и условий для возникновения и становления гражданского общества. Особенность гражданского общества заключается в том, что его нельзя создавать искусственно там, где отсутствует реальная свобода и ее адекватное восприятие, где отсутствует понимание ее ценности.

Гражданское общество – неотъемлемый спутник правового государства – находится сейчас в России в стадии становления. От развития институтов гражданского общества напрямую зависит реализация ст. 1 Конституции РФ о правовом характере Российского государства. Конституционное закрепление России как правового государства можно считать перспективной нормой, определяющей главный ориентир общественного развития. Воплощение идеи правового государства – это, скорее, идеал, к которому должны стремиться все цивилизованные страны. Тем не менее, наличие в главном нормативном правовом акте страны нормы о правовом государстве имеет большое значение. Она призвана оказать определяющее влияние на весь строй отношений личности – общества – государства, так как наличие такой нормы обязывает государство и его органы в своей деятельности руководствоваться принципами правового государства. Законы и другие нормативные акты в такой стране должны соответствовать этим же принципам. Права человека должны соблюдаться так, как это принято в правовом государстве.

¹ См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник. М.: Норма-Инфра-М., 1999. С. 279.

Правовое государство, по мнению классиков российской и мировой конституционно-правовой мысли, возможно, только при наличии народного представительства. Еще в XIX в. в трудах известных российских ученых выделялись три основные черты современного конституционного государства: народное представительство, гражданское равноправие и индивидуальная свобода.

Народное представительство, привлекая огромную массу граждан-избирателей к решению государственных дел, к законотворчеству, способствует формированию институтов гражданского общества. В свою очередь гражданское общество через свои институты, прежде всего общественные объединения, местное самоуправление, оказывает влияние на принятие государственных решений и способствует развитию народного представительства.

Гражданское общество должно «сдерживать» государство от вмешательства в его сферу, а государство должно быть в необходимой степени подконтрольным обществу. Появившийся в нашей стране сравнительно недавно новый институт общественных палат призван усилить связь гражданского общества с органами государственной власти через представительные учреждения.

Важнейшим направлением взаимодействия гражданского общества и государства является общественный контроль со стороны институтов гражданского общества за деятельностью органов государственной власти.

Представляется, что правовая природа органа общественного контроля представляет собой дуалистическую структуру, объединяющую на новом качественном уровне общественное и государственное в особый публичный институт. В связи с этим, учитывая то, что эти органы структурно и функционально представляют собой органы, особую форму организации, полагаем адекватным применить к ним доктринальные и методологические наработки, прилагаемые в науке конституционного права по отношению к органам власти и органам контроля, с поправкой на их, в какой-то степени, уникальную правовую природу.

Целью деятельности органов общественного контроля является осуществление общественной экспертизы и контроль за деятельностью органов государственной власти.

Полномочие органа общественного контроля, это установленная законом обязанность, реализуемая через возможность действий уполномоченного субъекта по исполнению его задач и функций, основанное на результатах процесса институционализации контрольных функций гражданского общества и гарантированное государством.

Во втором параграфе – **«Система принципов осуществления общественного контроля в Российской Федерации»** – дается характеристика системы принципов организации и деятельности органов общественного контроля, подробно рассматриваются специальные принципы деятельности органов общественного контроля в Российской Федерации.

Принцип – центральное понятие, основание системы, обобщающее положение, распространяемое на все явления той области, им которой данный принцип абстрагирован. Под принципом обычно принято понимать основное положение, предпосылку, первооснову чего-либо.

Как любая деятельность, общественный контроль основывается на определенных принципах. Соответственно, принципы деятельности органов общественного контроля кратко можно определить как основополагающие идеи и начала деятельности таких органов.

Систему принципов общественного контроля в Российской Федерации составляют две группы принципов:

Общеправовые и специальные, состоящие из двух подгрупп: принципы организации и принципы осуществления деятельности.

В подгруппах специальных принципов можно выделить следующие, характерные именно для общественного контроля:

- добровольность участия граждан в общественном контроле, равноправное участие граждан в работе органа общественного контроля, независимость членов органа общественного контроля от выдвинувших их структур, аполитичность, безвозмездность, относящиеся к принципам организации деятельности;

- достаточное информационное обеспечение, личное участие гражданина в работе органа общественного контроля, относящиеся к принципам осуществления деятельности.

В третьем параграфе – **«Становление институтов общественного контроля деятельности органов государственной власти в России»** – анализируется историческое развитие институтов общественного контроля в России после 1917 года до 2000 годов.

Основу всей контрольной деятельности в советском государстве составлял называемый исследователями «представительный контроль (со стороны Советов)». Вместе с тем Конституция СССР регулировала деятельность четырех видов контрольных органов: народного контроля, суда, государственного арбитража и прокуратуры. Объектами контроля законодательством назывались практически все сферы государственного управления. Прежде всего, – это контроль за проведением в жизнь принятых решений, планов экономического и социального развития, наказов избирателей. Эту деятельность осуществляли как непосредственно Советы, так и под их руководством подчиненные им исполнительные и распорядительные органы, органы народного контроля, правоохранительные органы.

Всеобъемлющий контроль во всех сферах общественных отношений в советский период, осуществляемый Советами народных депутатов, определялся принадлежностью всей власти народу, который осуществлял ее через Советы.

В этом смысле представляется возможным согласиться с мнением Б.Н. Габричидзе в том, что в самом широком смысле контрольная деятельность Советов представляла собой обусловленное

принадлежностью народу всей власти (который осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов) проявление специфических их качеств как полновластных органов и работающих корпораций. Контроль, как неотъемлемый элемент руководства, органически был присущ Советам в силу их верховенства как представительных органов государственной власти, олицетворяющих соединение законодательной и исполнительной функций.

Следует подчеркнуть, что отчетность и информирование о своей деятельности были конституционной обязанностью исполнительных и распорядительных органов.

Контрольные функции Советов народных депутатов за деятельностью исполнительных и распорядительных органов осуществлялись с помощью различных организационно-правовых форм. Всесторонний характер носил контроль, осуществляемый на сессиях Советов, – это заслушивание и обсуждение отчетов исполкомов и содокладов постоянных комиссий и сообщений депутатов и депутатских групп по их отчетам. Действенность контроля Советов оценивалась по конечным результатам.

Специализированными органами контроля, образуемыми Советами являлись органы народного контроля. Они были подконтрольны Советам и работали под их руководством. Через органы народного контроля Советы осуществляли контроль за выполнением принятых решений. Сфера контрольной деятельности органов народного контроля была уже, чем у Советов. Органы народного контроля областного уровня были полномочны осуществлять контроль за отделами и управлениями исполкома, администрациями предприятий, учреждений и организаций. Контролировать работу исполнительного комитета областного Совета в целом был вправе только сам Совет.

До принятия Конституции СССР 1977 года было общепризнано, что комитеты народного контроля относились к числу органов государственного управления. С принятием союзной Конституции данное положение изменилось. Конституционная норма об органах народного контроля, в которой зафиксировано само их наличие и определены главные задачи, содержалась в главе «Советы народных депутатов и порядок их избрания». Тем самым подчеркивалась производность органов народного контроля от Советов и непосредственная их замкнутость на органы государственной власти.

30 июня 1964 года КПГК ЦК КПСС и СМ СССР утверждено «Положение о группах и постах содействия комитетам партийно-государственного контроля». В положении говорилось, что в соответствии с положением о КПГК ЦК КПСС и СМ СССР на предприятиях, стройках, в колхозах, совхозах, учреждениях, учебных заведениях и при домоуправлениях образованы и действуют группы и посты содействия комитетам партийно-государственного контроля.

Группы и посты содействия призваны оказывать помощь партийным организациям в борьбе за всемерный подъем социалистической экономики, в организации систематической проверки фактического исполнения директив партии и правительства. Главное в работе групп и постов содействия – не только вскрывать недостатки, но и добиваться их устранения и предотвращения.

9 декабря 1965 года законом СССР «Об органах народного контроля в СССР» было закреплено преобразование органов партийно-государственного контроля в органы народного контроля, определена система органов народного контроля, которая включала в себя: Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля союзных республик, комитеты народного контроля автономных республик, краевые, областные, автономных областей, окружные, городские и районные комитеты народного контроля, а также группы и посты народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях и воинских частях. 19 декабря 1968 года Постановлением ЦК КПСС и СМ СССР «Об утверждении положения об органах народного контроля в СССР» было утверждено соответствующее положение.

Экономические и политические изменения в Российской Федерации в начале 90-х годов существенно изменили действовавшую в стране систему контроля. В 1991 году были упразднены органы народного контроля.

Полноценный возврат к идее законодательного закрепления системы общественного контроля в России произошел только на рубеже 1990-2000-х годов.

Глава вторая – **«Конституционно-правовое положение институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации»** - включает три параграфа, которые посвящены исследованию нормативно-правового регулирования деятельности институтов общественного контроля при законодательных (представительных), исполнительных, судебных и иных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В первом параграфе – **«Конституционно-правовые основы организации деятельности институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации»** – рассматриваются вопросы правового регулирования организации деятельности консультативно-совещательных органов при органах государственной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закладывает основы для существования институтов гражданского общества, в том числе осуществляющих общественный контроль.

В первую очередь, это некоторые положения ст.ст. 1-3 Конституции РФ о том, что:

- Российская Федерация - Россия есть демократическое государство с республиканской формой правления;

- человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства;

- носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Этими положениями закрепляется концептуальная возможность осуществления общественными структурами контроля за государственными органами.

В ст. 13 Конституции РФ закладывается идеологическая база под такую возможность:

- в Российской Федерации признается идеологическое многообразие.

- никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

- в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.

Ст. 24 Конституции РФ указывает на права личности граждан, реализации которых должны способствовать общественные структуры, действующие при органах государственной власти:

- сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

- органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Информирование общественности о мероприятиях, проводимых государственными органами – одна из важнейших функций, осуществляемых действующими при них общественными структурами.

Также в ст. 33 Конституции РФ указывается, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Во взаимосвязи с положениями этих статей находятся положения ст.ст. Конституции РФ 41-42:

- сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом;

- каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Для решения всех этих задач, связанных с информированием населения о деятельности органов государственной власти, очень важное значение имеет создание соответствующих общественных структур.

Несложно заметить, что все упомянутые нормы относятся к главам Конституции об основах конституционного строя и правах и свободах человека и гражданина. Главы, касающиеся статуса органов власти (3-8) и изменения текста Конституции (9), практически не содержат положений, имеющих отношение к гражданскому обществу и общественному контролю.

В процессе закрепления конституционно-правовых основ организации институтов общественного контроля при органах государственной власти большое значение имеют и федеральные законы.

В первую очередь, естественно, это Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации». Данный закон, к сожалению, не определяет в абстрактной форме предмет своего правового регулирования, однако из анализа его норм видно, что он не регулирует отношения, связанные с организацией аналогичных институтов на уровне субъектов Российской Федерации.

Тем не менее, естественно, что этот Федеральный закон является ориентиром для регионов при разработке собственных законов об общественных палатах.

На федеральном уровне наибольшее количество органов, представляющих общественные структуры, действует, по всей видимости, при Президенте Российской Федерации. В качестве яркого примера можно привести Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, действующий на основании Указа Президента РФ от 1 февраля 2011 года.

Правительством Российской Федерации принято Постановление «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

Создание общественных структур при органах государственной власти субъектов Российской Федерации происходит на основе актов этих субъектов Федерации.

Субъекты Российской Федерации часто принимают законы, закрепляющие статус общественных палат. В качестве примера можно привести Закон Республики Северная Осетия-Алания от 19 апреля 2006 г. N 22-РЗ «Об Общественной палате Республики Северная Осетия-Алания». Также показательным примером акта субъекта Российской Федерации, регламентирующего создание общественного института при субъекте Федерации, является Постановление Государственной Думы Ставропольского края «Об утверждении положения об Общественной

молодежной палате при Государственной Думе Ставропольского края». Не являются исключением примеры создания общественных структур при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, Губернатором Ставропольского края принято Постановление «Об общественно-политическом совете при Губернаторе Ставропольского края».

Поскольку общественные институты при органах государственной власти хоть и имеют смешанный общественно-государственный характер, все же они создаются при органах публичной власти. Поэтому их создание должно носить упорядоченный характер, базироваться на общих принципах (применительно хотя бы к конкретной ветви или группе органов государственной власти). С тем, чтобы предотвратить волонтаризм, нарушение законодательства и нарушение прав личности при создании общественных советов, предлагается в каждом случае принимать положения «О порядке создания общественных советов (институтов)» для каждой ветви или группы органов государственной власти (с учетом федеративной специфики Российского государства).

Во втором параграфе – **«Реализация конституционно-правового статуса институтов общественного контроля при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации»** – рассматриваются вопросы особенностей создания и деятельности органов общественного контроля при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, формулируется авторская классификация видов органов общественного контроля при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Среди институтов общественного контроля при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации можно выделить следующие разновидности: общественные палаты; молодежные палаты; советы старейшин.

На современном этапе конституционного развития Российской Федерации одним из наиболее значимых элементов общественного контроля за деятельностью законодательных органов субъектов выступают именно общественные советы (палаты).

Исследователями указывается, что модели формирования общественных палат субъектов достаточно разнообразны и зачастую отличаются от модели формирования Общественной палаты России, поскольку в федеративном государстве, с учетом национальных, географических, социально-культурных условий, развитости институтов гражданского общества, при едином целевом назначении могут быть разные варианты создания общественных палат. Ряд региональных Законов об общественной палате содержат отдельные статьи, посвященные принципам формирования общественных палат.

Общественные палаты в субъектах Российской Федерации формируются на основе одной из трех моделей: ассоциативной, выборной, смешанной.

Именно смешанная модель является преобладающей в порядке формирования новых институтов гражданского общества.

Формирование общественных палат по этой модели происходит в несколько этапов, первым из которых, как правило, является утверждение членов общественной палаты главой субъекта Российской Федерации, затем представительным органом субъекта.

В ряде субъектов Российской Федерации формирование общественных палат происходит при прямом или непосредственном участии органов местного самоуправления. Как известно, многие исследователи относят его к институтам гражданского общества.

В большинстве законодательных норм субъектов РФ содержатся положения, дублирующие нормы Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации». Хотя в соответствии с Федеральным законом правом выдвижения в Общественную палату Российской Федерации обладают только общественные объединения, в ряде региональных законов содержатся нормы, которые допускают выдвижение и от некоммерческих организаций.

Так, одной из первых структур, аналогичной Общественной палате, стал Общественно-консультативный совет (ОКС) при Президенте Кабардино-Балкарии. Документ о его создании вышел в конце 2005 года. В ОКС вошли представители общественных движений, политических партий, ученые и бизнесмены. В дальнейшем была создана и Общественная палата Кабардино-Балкарской Республики, ныне активно функционирующая на основе Закона Кабардино-Балкарской Республики «Об Общественной палате Кабардино-Балкарской Республики».

Значительно реже, нежели общественные палаты, при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации создаются молодежные палаты. Так, в настоящее время молодежные палаты существуют лишь при законодательных органах власти в Ставропольском крае, Кабардино-Балкарской Республике и ряде других субъектов РФ. В ситуации, когда молодежь составляет более четверти населения страны, сложно переоценить значимость ее адекватного вовлечения в решение непростых задач, стоящих в настоящее время перед нашим государством, в том числе в политический процесс. В Рекомендациях по развитию молодежного парламентаризма Министерства образования и науки РФ молодежный парламентаризм определен как система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы.

В Положении об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Ставропольского края указывается, что Общественная молодежная палата при Государственной Думе Ставропольского края является совещательным и консультативным органом, осуществляющим свою деятельность на общественных началах. В соответствии с Положением «О Молодежной палате при Парламенте Кабардино-Балкарской Республики», Молодежная палата при Парламенте

Кабардино-Балкарской Республики является коллегиальным совещательным органом при Парламенте Кабардино-Балкарской Республики.

Советы старейшин в большинстве субъектов Российской Федерации, действуют, как правило, в Северо-Кавказском регионе и рассматриваются не как институты общественного контроля при законодательных органах государственной власти, а как общественные объединения. В качестве института общественного контроля при органах власти совет старейшин создан лишь в Ставропольском крае Постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 1 ноября 2007 г. N 234-IV ГДСК «О Положении о Совете старейшин при председателе Государственной Думы Ставропольского края» и в Республике Дагестан - в качестве совещательного и консультативного органа при Президенте Республики Дагестан, образованного для участия старейшин в решении наиболее важных проблем общественно-политической жизни республики.

В третьем параграфе – **«Реализация конституционно-правового статуса институтов общественного контроля при исполнительных, судебных и иных органах государственной власти субъектов Российской Федерации»** – дается характеристика нормативно-правового закрепления и реализации деятельности органов общественного контроля, выделяются наиболее типичные способы формирования органов общественного контроля, приводится авторская классификация органов общественного контроля при других, кроме законодательных, органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации органами, призванными осуществлять общественный контроль за органами исполнительной власти, стали общественные советы при высших должностных лицах субъектов РФ.

В системе органов общественного контроля институты общественного контроля при исполнительных органах государственной власти – общественные советы – находятся в одной группе с общественными палатами. Порядок функционирования и цели деятельности названных органов во многом схожи, однако при органах государственной власти субъектов Российской Федерации общественные советы создаются заметно реже, нежели общественные палаты. В частности, эту тенденцию можно наблюдать на примере Северо-Кавказского федерального округа: из семи субъектов лишь в трех – Ставропольском крае, Карачаево-Черкесской Республике и Республике Ингушетия – функционируют общественные советы при высших должностных лицах субъектов. Между тем представляется, что развитие системы общественного контроля при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации не менее (а порой и более) значимо, чем при органах власти законодательной.

Статус общественных советов определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации путем принятия соответствующего постановления (указа).

Наименование «общественный совет» является в значительной степени условным и может корректироваться субъектом Российской Федерации. Так, для Ставропольского края это Общественно-политический совет при Губернаторе Ставропольского края, Положение о котором утверждено Постановлением Губернатора СК от 28 ноября 2008 года № 985, при Президенте Республики Ингушетия это Общественный совет, Положение о котором утверждено Указом Президента Республики Ингушетия от 7 июля 2003 года №155.

В качестве самостоятельного института общественного контроля при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации можно рассматривать *комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов*.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в субъектах РФ действуют на основании соответствующих положений о них, утверждаемых в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также на основании законодательства о противодействии коррупции высшими должностными лицами субъектов РФ.

Органы общественного контроля создаются в субъектах Российской Федерации также при судебных органах, при уполномоченных по правам человека, и др.

Например, при Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания имеется научно-консультативный совет. В состав Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания входят граждане Российской Федерации, проживающие на территории Республики и имеющие ученые степени и научные звания.

Важную роль в обеспечении общественного мониторинга играют также общественные советы, созданные при Уполномоченных по правам человека в ряде субъектов РФ. В эти советы входят представители правозащитных и других общественных организаций, которые помогают региональным омбудсменам лучше видеть существующие в регионе проблемы с соблюдением прав человека и предлагать пути их решения. Так, например, в Положении «Об Общественном Совете при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области», сформулированы десять функций Общественного совета, среди которых можно выделить такие, как: выявление скрытых угроз безопасности личности, правам и основным свободам граждан; подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию областных структур правоохранительной и правозащитной систем; участие в проведении проверок по вопросам соблюдения прав граждан и подготовка соответствующих материалов по результатам проверок.

В **заключении** подводятся общий итог исследования, формулируются основные выводы, определяются перспективы развития данной проблемы в отечественной правовой науке.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих научных работах:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определённых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Арутюнян Р.Э. Типология институтов общественного контроля при органах государственной власти России // Закон и право. 2009. № 11. С. 38 – 39. – 0,3 п.л.

2. Арутюнян Р.Э. Об институтах молодёжного парламентаризма при органах государственной власти и местного самоуправления на примере Ставропольского края // Закон и право. 2009. № 12. С. 20 – 22. – 0,3 п.л.

3. Алексеев И.А., Арутюнян Р.Э. Особенности конституционно-правового статуса общественных палат субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, как институтов общественного контроля за деятельностью законодательных органов государственной власти // Вестник ПГЛУ. 2010. № 4. С. 351 – 354. – 0,5/0,25 п.л.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. Арутюнян Р.Э. Общественный Совет и Совет старейшин как формы демократизации процесса публичного управления на Северном Кавказе // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2010. С. 33 – 37. – 0,2 п.л.

5. Арутюнян Р.Э. Становление и развитие института общественного контроля и использование исторического опыта на современном этапе // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2010.. С. 37 – 40. – 0,2 п.л.

6. Арутюнян Р.Э. К вопросу об общественных советах при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа // Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании. 2010. Т. 20. Одесса: Изд-во «Черноморье». 2010. С. 3 – 7. – 0,3 п.л.

7. Арутюнян Р.Э. Принципы деятельности и цели создания общественных палат субъектов Российской Федерации в условиях современного развития конституционно – правовых отношений в Российской Федерации // Государственное строительство и правовая реформа в Северо – Кавказском Федеральном округе Российской Федерации. Вып. 2. – Пятигорск: ПГЛУ, 2011. С. 18 – 22. – 0.2 п.л.

Подписано в печать 26.09.2011г. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.