

В. В. Гончаров*

Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт

Аннотация. Статья посвящена анализу пределов и возможности использования для оптимизации института общественного контроля в Российской Федерации международного и зарубежного опыта его организации и функционирования. Автор дает определение понятия общественного контроля в Российской Федерации.

Обоснована необходимость использования международного и зарубежного опыта организации и функционирования института общественного контроля в процессе оптимизации данного института гражданского общества в России по следующим направлениям: 1) в части формирования понятия института контроля гражданского общества за публичной властью; 2) в части его закрепления в нормативных правовых актах; 3) по определению его основных принципов, целей и задач; 4) по закреплению перечня объектов, в отношении которых осуществляется контроль; 5) по разработке и реализации основных форм и методов данного контроля; 6) по институционализации многообразия его субъектов, а также их полномочий.

В связи с этим предложен ряд изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы общественного контроля. В статье использован ряд методов научного исследования, в частности: анализа, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический.

Это позволит не только разрешить современные проблемы, возникающие при организации и функционировании общественного контроля в Российской Федерации, но и обеспечить его полноценное развитие как перспективного института гражданского общества. В статье предложен ряд изменений и дополнений в действующее законодательство России, регулирующие вопросы общественного контроля. Полученные результаты могут быть использованы как в учебной и научной, так и в практической деятельности, в том числе в законотворчестве.

Ключевые слова: международный, зарубежный, общественный контроль, Российская Федерация, опыт, организация, функционирование, муниципальный, региональный, публичные полномочия.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.155-171

Статья посвящена анализу пределов и возможности использования для оптимизации института общественного контроля в Российской Федерации международного и зарубежного опыта его организации и функционирования.

Объект исследования — правоотношения, возникающие в процессе организации и функционирования института общественного контроля на международном и зарубежном уровне, которые могут быть использованы для оптимизации данного института в России. Цель

© Гончаров В. В., 2019

* Гончаров Виталий Викторович, кандидат юридических наук, исполнительный директор юридической консалтинговой корпорации «Ассоциация независимых правозащитников»

niipgergo2009@mail.ru

350002, Россия, г. Краснодар, ул. Промышленная, д. 50, оф. 17

исследования: исследовать международный и зарубежный опыт организации и функционирования института общественного контроля на предмет выявления той его части, которую можно использовать для оптимизации организации и функционирования данного института гражданского общества в Российской Федерации.

Задачи исследования: 1) дать определение общественного контроля в Российской Федерации; 2) обосновать, что оптимизация института общественного контроля в Российской Федерации предполагает анализ международного и зарубежного опыта организации и функционирования данного института гражданского общества на предмет выявления той его части, которую можно использовать для оптимизации организации и функционирования данного института гражданского общества в Российской Федерации; 3) обосновать изменения и дополнения в действующее законодательство, которые необходимо принять на основании исследования успешного опыта организации и функционирования данного института гражданского общества.

Представляется, что под общественным контролем в Российской Федерации следует понимать с учетом требований ст. 4 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» урегулированную нормами права массовую и добровольную деятельность общественных институтов, представляющих собой объединения граждан, направленную на осуществление контроля за формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, а также за деятельностью уполномоченных юридических и физических лиц, которые наделены действующим законодательством определенным набором властных полномочий, осуществляемых ими самостоятельно либо совместно с органами государственной власти и местного самоуправления, либо от их имени и (или) по их поручению, в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством и недопу-

щения присвоения власти или ее узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами.

В процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют эффективному функционированию данного института гражданского общества. Для разрешения данных проблем необходимо использовать международный и зарубежный опыт формирования и функционирования общественного контроля в силу ряда причин.

Во-первых, демократические институты контроля гражданского общества над публичной властью за рубежом имеют достаточно длинную историю, в процессе которой были разработаны и внедрены на практике их многочисленные успешные формы и методы.

Во-вторых, в связи с тем, что после развала СССР при построении государственно-правовой системы в Российской Федерации за основу была взята западная модель формирования и функционирования публичной власти, представляется вполне логичным использовать для организации и осуществления общественного контроля за ней лучшие западные образцы формирования и функционирования данного института гражданского общества. Тем более что большинство из них получило отражение в многочисленных международно-правовых актах, основные нормы и принципы которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации признаются неотъемлемой частью российской правовой системы.

В-третьих, глобализация общественно-политического, государственно-правового и социально-экономического развития национальных обществ и государств диктует необходимость развития национальных правовых систем в соответствии с тенденциями развития международного права, которое закрепляет всё новые правовые гарантии по обеспечению участия граждан национальных государств в управлении государственными делами, важнейшей частью которых и выступают институты гражданского общества по контролю за публичной властью.

В-четвертых, глобализация породила многочисленные процессы региональной межгосу-

дарственной интеграции (например, в рамках Европейского Союза), что привело к новому успешному витку развития институтов участия общества в контроле за публичной властью. Этот опыт позволил: гармонизировать взаимоотношения общества и государственного аппарата; унифицировать национальное законодательство в отдельных государствах; закрепить дополнительные правовые гарантии межгосударственного уровня по организации и осуществлению контроля общества за публичной властью.

Представляется, что для оптимизации системы общественного контроля в Российской Федерации необходимо использовать следующий успешный зарубежный и международный опыт формирования и функционирования данного института гражданского общества: 1) в части формулирования самого понятия института контроля гражданского общества за публичной властью; 2) в части его закрепления в нормативных правовых актах; 3) по определению его основных принципов, целей и задач; 4) по закреплению перечня объектов, в отношении которых осуществляется контроль; 5) по разработке и реализации основных форм и методов данного контроля; 6) по институционализации многообразия его субъектов, а также их полномочий.

Используемое в Российской Федерации название института контроля гражданского общества за публичной властью — общественный контроль — в целом нетипично для его обозначения в большинстве современных государств. Определенным исключением являются некоторые государства, образовавшиеся на базе СССР, например Грузия, Армения, Казахстан¹, в связи с тем что при формировании и развитии их правовых систем сохраняется тенденция использования юридических конструкций, разрабатываемых в Российской Федерации. Кроме того, в определенной степени используется опыт формирования и функционирования ин-

ститута народного контроля, закрепленный в законодательстве СССР.

Как справедливо отмечает ряд авторов, «перевести “общественный контроль” на язык современной западной политической риторики — это значит увидеть, что в ней “общественный контроль” обозначается по-другому — через набор ключевых слов, сосредоточенных вокруг “прозрачности” (transparency) и “участия” (participation). Эти слова встали в ряд своего рода заклинаний, обязательных к употреблению, особенно после выхода знаменитого Меморандума Обамы о прозрачности. Власти и общественность теперь должны так или иначе увеличивать степень прозрачности и участия. Это самое актуальное направление развития западной демократии. Вместе “прозрачность” государства и “участие” граждан составляют сегодня в западных демократиях то, что является “общественным контролем”»².

При этом «прозрачность» публичной власти предполагает, например в Европейском Союзе и США, повышение ее открытости (openness) и подотчетности (accountability) гражданскому обществу. В отличие от общественного контроля в Российской Федерации, это означает обязанность аппарата государственной и муниципальной власти предпринимать активные шаги для реализации гражданами своего права знать (right to know), которое выступает своеобразной гарантией реализации прав на их участие в управлении государственными делами.

В США в соответствии с преамбулой национального плана действий «Открытое правительство» органы государственной власти должны: «быть более прозрачными на каждом уровне, для чего своевременно следует предоставлять максимально полную информацию о деятельности правительства и сделать ее легкодоступной для людей; вовлекать все больше своих граждан в процессы принятия решений, потому что

¹ Александров А. С. Зарубежный опыт общественного контроля и общественного воздействия на осужденных к лишению свободы // Вестник Кузбасского института. 2018. № 1 (34). С. 9—19; Околышев Д. А., Околышева И. А. Особенности институционализации общественного контроля в России и за рубежом // Вестник научных конференций. 2017. № 9-3 (25). С. 142—144.

² Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. Аналитический доклад Фонда открытой новой демократии. М., 2013. С. 5.

это делает правительство более эффективным и ответственным; реализовывать высшие стандарты честности, потому что те, кто находятся во власти, должны служить людям, а не самим себе; расширять доступ к технологиям, потому что в существующем цифровом веке доступ к информации становится открытым для всех»³.

В связи с этим для обозначения контроля институтов гражданского общества над публичной властью за рубежом используются различные понятия, как то: участие общественности в деятельности публичных институтов и учреждений⁴; контроль за деятельностью публичных администраций⁵; деятельность общественных организаций по принуждению органов публичной власти к повышению качества услуг, предоставляемых населению (публичных услуг), а также к росту профессионализма⁶; гражданские инициативы⁷; народные правотворческие инициативы⁸ и т.п.

При этом данный подход подкрепляется наличием на Западе широко развитой системы общественных организаций. Как справедливо отмечает В. В. Гриб, «в настоящее время в США функционирует около 1,5 миллиона общественных организаций, деятельность которых так или

иначе связана с реализацией общественного контроля»⁹.

Кроме того, подобное определение за рубежом понятия контроля общества за публичной властью обосновано тем, что и на международном уровне, например в ст. 22, 25 и других Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966¹⁰, данный институт формулируется через призму понятия участия граждан национальных государств (самостоятельного либо посредством объединения в ассоциации с другими): в ведении государственных дел; в голосовании и возможности избираться на подлинных периодических выборах; в понуждении органов власти к соблюдению и защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и т.п.

Развитие Интернета и интеграционные процессы в мире в целом и в Европе в частности породили многочисленные формулировки интерактивного участия граждан национальных государств в контроле за открытостью и подотчетностью органов публичной власти гражданскому обществу. В рамках Европейского Союза это выразилось в разработке и реализации большого числа проектов, например проекта

³ Иванов В. Открытая закрытость. Американские спецслужбы получили новый Совет // URL: http://nvo.ng.ru/realty/2016-05-13/5_sovet.html (дата обращения: 01.01.2019).

⁴ Тихомиров Е. В. Зарубежный опыт участия общественности в деятельности учреждений для содержания осужденных // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 6. С. 8—10.

⁵ Лафитский В. И., Пилипенко А. Н., Тимошенко И. Г., Касаткина Н. М., Лещенков Ф. А., Трещетникова Н. Ю., Зеленцов А. Б. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах. М., 2015. 446 с.

⁶ Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Из истории изучения зарубежного опыта реализации общественного контроля // Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития : материалы научно-практической конференции. 2017. С. 143—144.

⁷ Проект «Европейская гражданская инициатива» // URL: <http://ec.europa.eu/citizensinitiative/public/basic-facts> (дата обращения: 01.01.2019).

⁸ Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург : УрО РАН, 2001. Вып. 2. С. 303—342 ; Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex russica. 2006. № 3. С. 462.

⁹ Гриб В. В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 3—6.

¹⁰ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol (дата обращения: 07.12.2018).

Your Voice in Europe («Твой голос в Европе»), функционирующего под эгидой Еврокомиссии и предполагающего широкое интерактивное обсуждение в Интернете, а также двухсторонний диалог населения с властями Европейского Союза по разрешению наиболее злободневных вопросов, связанных с миграцией, охраной окружающей природной среды, транспортом, правами меньшинств и т.п.¹¹

В связи с этим представляется, что название института контроля гражданского общества за публичной властью в России — «общественный контроль» (в настоящей работе ранее обосновывалась необходимость его изменения на «общественный (народный) контроль») — не подкреплено набором реальных полномочий представителей гражданского общества по контролю за органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия, и, следовательно, в отличие от западных национальных, а также международных и региональных межгосударственных правовых систем, не отражает реального его содержания.

В связи с этим основное решение проблемы представляется не столько в корректировке названия данного института гражданского общества, сколько в наполнении его содержания конкретными полномочиями субъектов общественного контроля в Российской Федерации, которые бы позволили ему выступать в качестве реальной гарантии реализации конституционно-правовых принципов народовластия и участия граждан России в управлении государственными делами.

Важное значение для оптимизации системы общественного контроля в Российской Федерации имеет и использование успешного зарубежного и международного опыта норматив-

но-правовой регламентации данного института гражданского общества.

Так, в отличие от Российской Федерации, деятельность многочисленных субъектов общественного контроля, например, в ряде стран СНГ более активно закрепляется нормативными правовыми актами министерств и ведомств. Кроме того, данные субъекты общественного контроля наделяются не только информационными, совещательными и иными факультативными функциями, но и вполне реальными, в частности надзорными, полномочиями.

Как отмечает А. С. Александров, «в Грузии с целью обеспечения социальных и юридических гарантий законности содержания заключенных создан Независимый совет общественного контроля пенитенциарной системы при Минюсте республики (далее — Совет). В полномочия Совета входит оказание помощи администрации пенитенциарных учреждений в распределении, подготовке, занятости, питании, медицинском обслуживании осужденных, а также осуществление надзора за данными учреждениями»¹². Аналогичными функциями обладает и Группа общественных наблюдателей в пенитенциарной системе при Министерстве юстиции Республики Армения, функционирующая на основе указа Министерства юстиции Республики Армения¹³.

При этом в ряде стран деятельность по контролю за отдельными отраслями государственного управления (например, за сферой публичных (государственных и местных) финансов) является обязательной¹⁴, а соответствующие органы публичной власти, в свою очередь, обязаны разрабатывать и утверждать ведомственные нормативные правовые акты, обеспечивающие организацию и осуществление институтом гражданского общества контроля в данной сфере. Так, в США после принятия Б. Обамой в 2009 г. «Меморандума о транспарентности

¹¹ URL: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2016/index_en.htm (дата обращения: 01.01.2019).

¹² Александров А. С. Указ. соч.

¹³ Зарубежный опыт исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних: аналитический обзор с предложениями / НИИ ФСИН России. М., 2010. С. 8.

¹⁴ Котов В. В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты // Современное право. 2009. № 2. С. 108—112.

и открытом правительстве» (Memorandum on Transparency and Open Government) Концепция открытого правительства США предусматривает повышение осведомленности гражданского общества о деятельности федеральных органов власти. Кроме того, как отмечает ряд авторов, федеральное правительство обязано принимать аналогичные акты и на уровне штатов, а также местных властей¹⁵.

В Европейском Союзе предусмотрена обязанность национальных органов государственной власти и местного самоуправления (местных властей) по нормативно-правовому обеспечению института гражданского контроля за публичной властью¹⁶. Кроме того, на уровне государств — участников Европейского Союза должны быть созданы условия для реализации проектов общественного контроля, принимаемых и реализуемых в рамках всего ЕС (включая принятие соответствующих национальных законов и подзаконных правовых актов).

В отличие от зарубежных стран, в Российской Федерации у органов государственной власти и местного самоуправления отсутствует обязанность по разработке и принятию ведомственных и местных актов, посвященных вопросам организации и осуществления общественного контроля на муниципальном уровне либо на уровне контроля за отдельными отраслями государственного или муниципального управления. Таким образом, система общественного контроля в России носит фрагментарный характер, что не позволяет осуществлять полноценную реализацию и охрану права граждан страны на осуществление общественного контроля.

В связи с этим представляется необходимым на федеральном уровне закрепить обязанность федеральных, региональных и местных орга-

нов власти по разработке и принятию нормативных правовых актов, регулирующих вопросы общественного контроля соответствующих отраслей государственного и муниципального управления.

Большой интерес для оптимизации системы общественного контроля в России представляет зарубежный и международный опыт определения принципов, целей и задач контроля институтов гражданского общества за публичной властью.

Так, в законодательстве США и Европейского Союза в качестве главной цели контроля общества над публичной властью выступает обеспечение демократии. В частности, в Законе о свободе информации (The Freedom of Information Act, FOIA), первоначально принятом еще в 1966 г.¹⁷, именно обеспечение демократических прав и свобод определено в качестве высшей цели деятельности институтов гражданского общества. В другом важном документе, принятом в дополнение и развитие к вышеназванному Закону, — Меморандуме о свободе информации (Memorandum on Freedom of Information Act) — закрепляется формула реализации (достижения) цели деятельности институтов демократического общества: «Демократия требует подотчетности, подотчетность требует прозрачности»¹⁸.

В связи с этим в качестве основных принципов контроля общества над публичной властью выступают прозрачность и подотчетность власти.

Так, по мнению Европейского уполномоченного по правам человека Якоба Сёдермана, под прозрачностью следует понимать «процедуру, посредством которой государственные власти принимают решения... и которая... должна быть

¹⁵ Еникеева Д. Р. Общественный контроль в деятельности органов местного самоуправления (сравнительный анализ опыта России и США) // Государство и право: теория и практика : материалы Междунар. науч. конференции. 2011. С. 220—222.

¹⁶ Филатов И. Устройство Европейского социального и экономического комитета // Бизнес и власть в Европейском Союзе. URL: <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropeiskogo-yekonomicheskogo-i-socialnogokomiteta-eyesk.php> (дата обращения: 01.01.2019).

¹⁷ URL: <https://www.foia.gov> (дата обращения: 01.01.2019).

¹⁸ URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/freedom-information-act> (дата обращения: 01.01.2019).

понятной и открытой, а сами решения должны быть обоснованными; информация, на основании которой принимаются такие решения, должна быть доступна общественности настолько, насколько это возможно»¹⁹.

При этом прозрачность должна обеспечиваться на всех этапах деятельности органов публичной власти: при подготовке решений (актов) органов власти, при их принятии (утверждении), при их реализации на практике.

В свою очередь, подотчетность власти подразумевает обязанность органов публичной власти и их должностных лиц предоставлять гражданам страны необходимую информацию о любой своей деятельности, затрагивающей их права, свободы и законные интересы, а также право граждан на применение в отношении данных органов власти и их должностных лиц необходимых мер воздействия в том случае, если их деятельность носит неудовлетворительный характер. По справедливому мнению Р. С. Баркера, данный принцип является важнейшим элементом демократии и демократическое общество должно постоянно расширять пределы его применения, стремясь охватить все сферы деятельности государственного и муниципального управления²⁰.

При этом, в отличие от Российской Федерации, где в качестве принципов общественного контроля закреплены недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти, а также презумпция добросовестности их деятельности, в США и странах Европейского Союза практически отсутствуют области государственного управления, не подлежащие общественному контролю, а также действует принцип презумпции добро-

совестности сомнений представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за органами публичной власти, относительно удовлетворительного характера деятельности последних.

Так, в Европейском Союзе и Великобритании при наличии сомнений относительно удовлетворительного характера деятельности должностных лиц органов публичной власти представители гражданского общества, осуществляющие контроль за органами публичной власти, могут инициировать процедуру отъёма данных выборных лиц или чиновников до очередной процедуры выборов²¹.

Таким образом, реализация принципа добросовестности сомнений представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за органами публичной власти, относительно удовлетворительного характера деятельности последних позволяет увеличить ответственность представителей власти перед обществом, а также усилить контроль за деятельностью должностных лиц.

Значительный интерес представляет зарубежный и международный опыт определения объектов контроля институтов гражданского общества за публичной властью.

Несмотря на то что международное законодательство, в частности Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966, допускает возможность ограничений прав граждан на защиту своих интересов посредством вступления в ассоциации с другими гражданами (включая профсоюзы), если такие ограничения необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности на-

¹⁹ Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution by Deirdre Curtin, 2009 // URL: https://www.researchgate.net/publication/256004546_Executive_Power_in_the_European_Union_Law_Practices_and_the_Living_Constitution_Chapter_1_-_Geology_of_the_European_Union (дата обращения: 01.01.2019).

²⁰ Barker R. S. Government Accountability and Its Limits // Issues of Democracy (2000). URL: https://works.bepress.com/robert_barker/19 (дата обращения: 01.01.2019).

²¹ Лафитский В. И., Пилипенко А. Н., Тимошенко И. Г., Касаткина Н. М., Лещенков Ф. А., Трещетенкова Н. Ю., Зеленцов А. Б. Указ. соч. ; Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН, 2003. С. 240.

селения или защиты прав и свобод других лиц²², общая тенденция развития международного и национального законодательства состоит в расширении перечня объектов контроля институтов гражданского общества за публичной властью.

Перечень объектов общественного контроля в США и странах Европейского Союза существенно шире, чем в Российской Федерации. Так, ряд авторов справедливо отмечает, что в США «существует гражданский контроль над вооруженными силами (civilian control of the military), демократический контроль за деятельностью спецслужб (democratic oversight of intelligence agencies), гражданский контроль уголовных процедур (public control of the criminal justice), гражданский экологический контроль, гражданский контроль над лечебными учреждениями и т.д.»²³. Сферой общественного контроля охватывается деятельность государственных и муниципальных финансов, сфера государственных и муниципальных закупок²⁴, а также работа муниципальных органов власти²⁵. То есть в сферу общественного контроля в США входят те области государственного управления, которые были сознательно изъяты российским законодателем из сферы регулирования Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Кроме того, область общественного контроля в странах Запада охватывает и те сферы, которые урегулированы и законодательством России, например деятельность учреждений для содержания осужденных²⁶.

Зарубежный и международный опыт общественного контроля отличает многообразие форм его осуществления.

Например, в США, как справедливо отмечает А. Н. Пархоменко, «общественный контроль осуществляется двумя основными способами — прямым (непосредственным) волеизъявлением

граждан и непрямым (представительным) через избранные гражданами органы, действующие по их поручению. При этом нельзя говорить о приоритете того или иного способа общественного контроля, так как они равным образом важны для реализации его целей и задач»²⁷.

К прямым формам общественного контроля федеральным законодательством США и законодательством штатов отнесены, в частности: народная правотворческая инициатива; участие граждан в управлении местными делами через муниципалитеты, собрания и сходы граждан, общественные слушания; доступ граждан к информации и документам о деятельности органов публичной власти (в том числе в электронной форме на специализированных сайтах в сети Интернет); журналистские расследования и деятельность общественных средств массовой информации; возможность направления гражданами индивидуальных и групповых письменных и электронных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления, а также должностным лицам; общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, а также иных вопросов государственной жизни, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан; научно-исследовательские, журналистские и художественные произведения, формирующие общественное мнение и воздействующие на правящую элиту; общественная экспертиза законопроектов; участие граждан в работе суда присяжных.

В числе форм общественного контроля в странах Европейского Союза, как отмечают авторы аналитического доклада Фонда открытой новой демократии, можно выделить 4 основные: «1) работу с данными и запросами граждан (работу с данными опросов общественного мнения; работу с петициями и предложениями гражданских объединений; изучение поданных

²² Пархоменко А. Н. Общественный контроль в Соединенных Штатах Америки // Молодой ученый. 2016. № 20. С. 622—625. URL: <https://moluch.ru/archive/124/34196> (дата обращения: 01.01.2019).

²³ Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. С. 5, 16, 17, 176, 183—184.

²⁴ Котов В. В. Указ. соч.

²⁵ Еникеева Д. Р. Указ. соч.

²⁶ Тихомиров Е. В. Указ. соч.

²⁷ Пархоменко А. Н. Указ. соч.

гражданами жалоб); 2) общественные консультации (открытые слушания с участием всех заинтересованных сторон; закрытые слушания с участием общественных представителей; консультации в письменном виде (электронные фокус-группы); 3) совещательные форумы (воркшопы; конференции; гражданские жюри); 4) интерактивный диалог через социальные сети (в существующих социальных сетях; на специально созданных социальных площадках)»²⁸.

В числе зарубежных форм контроля общества над органами публичной власти, которые целесообразно инкорпорировать в российское законодательство, можно выделить следующие.

Прежде всего — электронный общественный контроль, суть которого сводится к возможности осуществления населением (как отдельными гражданами, так и общественными организациями) интерактивного доступа к любой информации, касающейся их прав, свобод и законных интересов. Как отмечает ряд авторов, в США в соответствии с Законом «О свободе электронной информации» «каждому человеку или организации, несмотря на гражданство или страну рождения, предоставлено право запрашивать документы, находящиеся в распоряжении федеральных правительственных органов. Данные органы должны предоставить ответ не позднее чем через 20 рабочих дней»²⁹. Данное право гарантировано к реализации: 1) обязанностью органов публичной власти (прежде всего — федеральных министерств и ведомств) отчитываться ежегодно перед Генеральным прокурором США о соблюдении данного права путем предоставления доклада, электронная версия которого размещается в открытом доступе в сети Интернет на специализированных сайтах; 2) обязанностью Генерального прокурора США размещать электронную версию сводного доклада офиса Генерального прокурора по вышеупомянутым докладам в единой общедоступной

базе данных с одновременным его направлением в письменной и электронной форме в соответствующие комитеты и комиссии Конгресса США; 3) обязанностью Генерального прокурора США подготавливать на основании полученных докладов руководящие принципы отчетности и практической работы с направлением последних органам публичной власти; 4) обязанностью органов публичной власти по запросам органов власти и граждан предоставлять информацию о регламенте предоставления запрашиваемой информации и подготовке и направлении отчетности по ней Генеральному прокурору США.

В Российской Федерации при разработке Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в варианте проекта, подготовленном Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ, содержалась глава 4 «Электронный ресурсный центр общественного контроля», которому отводилась роль автоматизированной информационной системы по «организации электронного общественного контроля, реализующей технологии электронной демократии в Российской Федерации и предназначенной для обеспечения публичности и открытости общественного контроля и учета его результатов, информационно-технологического взаимодействия субъектов общественного контроля между собой, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления»³⁰. Однако в итоговом варианте данного Федерального закона норм, посвященных электронному общественному контролю и его централизованной систематизации, не содержится.

Большой интерес представляет используемая в США практика открытости в деятельности правительства, когда проводятся открытые заседания федерального правительства и правительств штатов, а также отдельных ведомств с

²⁸ Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. С. 5, 16, 17, 176, 183—184.

²⁹ Пархоменко А. Н. Указ. соч.

³⁰ Проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», подготовленный Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ (версия от 07.02.2014) // URL: <https://studfiles.net/preview/2905387> (дата обращения: 01.01.2019).

участием представителей общественных организаций и средств массовой информации. Данная практика также распространена отчасти на деятельность органов законодательной (представительной) власти. Так, комитеты и комиссии Конгресса США проводят открытые заседания с обсуждением актуальных вопросов, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан.

Важное значение имеют такие формы общественного контроля в США и Европейском Союзе, как правотворческая инициатива, гражданская инициатива и законотворческий почин, когда инициатива или законопроект, поддержанные определенным количеством граждан (как правило, в электронной форме на сайте в Интернете), приобретают статус законопроекта.

На сайте Европейской гражданской инициативы, функционирующем с 2012 г., отмечается: «Граждане Евросоюза могут отправлять свои обращения в адрес Еврокомиссии, и если какая-либо гражданская инициатива получит более одного миллиона голосов, то она приобретает статус одобренной петиции, обязательной для рассмотрения Европарламентом (в числе одобренных петиций можно выделить право мигрантов на свободный въезд в Европейский Союз (03.12.2016), о сохранении демократии в Евросоюзе (23.06.2016)»³¹. Таким образом, граждане Евросоюза получают возможность осуществлять правотворческую инициативу по созданию международных региональных правовых актов.

Интересна и такая форма общественного контроля, как народная правотворческая инициатива, суть которой сводится к возможности граждан в отдельных странах выступать в качестве разработчиков законопроектов, а также проектов подзаконных нормативных правовых актов. В связи с этим В. В. Комарова указывает: «Юридическая практика разных стран предусматривает различные подходы к количеству

граждан, которые имеют право инициировать проект закона и внести его в законодательный (представительный) орган. В основном количество подписей соответствует количеству, которое необходимо для инициирования референдума. Существуют также ограничения по перечню вопросов: нельзя выносить на рассмотрение вопросы, которые принимаются через процедуру референдума. В некоторых странах имеет значение вопрос представительства, например в Бразилии состав инициативной группы должен представлять не менее чем 5 субъектов при существующих 26»³². Данная форма общественного контроля позволяет демократизировать процесс разработки и принятия законодательных актов в стране, не допуская превращения законотворчества в инструмент обслуживания интересов узкой элитарной прослойки общества, что, в свою очередь, легитимизирует как саму публичную власть, так и действующее законодательство, повышая к нему уровень доверия у населения.

В США успешно реализуется практика организации и проведения петиционных референдумов, когда инициирование процедуры разработки и принятия нормативного правового акта по интересующей население тематике осуществляется посредством проведения референдума по требованию определенного количества граждан США, имеющих право голоса. Как отмечает Дж. Зиммерман, «петиционные референдумы» особенно активно проводятся на уровне отдельных муниципалитетов и даже штатов, при этом законодательно установлен минимальный предел голосов избирателей, при достижении которого данные референдумы считаются состоявшимися, а законотворческая процедура — инициированной³³. Отчасти данная практика вызвана архаичной прецедентной системой англосаксонского права, когда устаревшие законы на региональном и местном уровне не отвечают интересам большинства населения и требуют изменения или отмены.

³¹ URL: <http://ec.europa.eu/citizensinitiative/public/basic-facts> (дата обращения: 01.01.2019).

³² Комарова В. В. Указ. соч. С. 462.

³³ Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. «Право». 1991. № 5. С. 56.

Достаточно интересной формой общественного контроля в США и странах Европейского Союза выступает институт гражданского вето, под которым следует понимать право и возможность граждан страны либо отдельного ее региона или муниципалитета отклонять (признавать недействующими, не имеющими юридической силы) отдельные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. Как справедливо отмечает В. Н. Руденко: «В последнее время... такая форма общественного контроля, как гражданское вето... распространяется все шире. Данная процедура позволяет отклонять принимаемые властными органами нормативные правовые акты через голосование на референдуме. Посредством гражданского вето население напрямую может влиять на деятельность представительного органа, вследствие чего повышается активность граждан в решении юридических вопросов, имеющих социальное значение»³⁴. Действительно, данная форма общественного контроля особенно актуальна, так как позволяет непосредственно воздействовать на законодательные (представительные) органы власти, общественный контроль в отношении которых затруднен в силу представительского характера полномочий последних, состоящих из лиц, избираемых населением непосредственно.

За рубежом существует уникальная практика реализации такой формы общественного контроля, как отзыв должностных лиц гражданами на референдуме. При этом если в США речь идет в основном об отзыве выборных должностных лиц (например, депутатов федерального парламента, парламентов штатов)³⁵, то в Японии законодательно предусмотрена возможность отзыва депутатов местных органов самоуправления³⁶. В ряде стран Европейского Союза граж-

дане могут инициировать вопрос отстранения от власти или переизбрания выборного лица или чиновника до очередной процедуры выборов (например, Конституция Австрии предусматривает возможность отзыва федерального президента народным голосованием³⁷). Благодаря данной форме общественного контроля, с одной стороны, усиливается ответственность перед избирателями не только выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, но и назначаемых чиновников, а с другой стороны, контроль за их деятельностью приобретает постоянный характер, а не сводится лишь к периоду выборов компаний.

Представляют значительный интерес такие используемые в Европейском Союзе формы общественного контроля, как общественные консультации, проходящие в формате открытых и закрытых слушаний, в виде фокус-групп или через Интернет³⁸. Так, при проведении общественных консультаций в формате открытых и закрытых слушаний приглашаются представители общественных организаций и СМИ, специализирующихся на тематике мероприятия. Информация о проведении данных мероприятий может размещаться в сети Интернет либо участникам направляются приглашения. Данные консультации могут проводиться и в интерактивном режиме (в сети Интернет) либо путем опроса населения или общественных организаций посредством электронных писем. Это позволяет выявить отношение общества к рассматриваемым вопросам, а также разработать решения по ним, удовлетворяющие интересам большинства опрошенных субъектов общественного контроля.

В последние годы на Западе особую популярность приобрела такая форма общественного контроля, как обращения граждан к органам

³⁴ Руденко В. Н. Прямая демократия... С. 240.

³⁵ The Book of the States, 1998—1999. Lexington, 1998. Vol. 32. Pp. 222—225.

³⁶ Редько В. Е. Система местного самоуправления в Японии // Экономика, педагогика и право. 2016. № 4. URL: <http://ecoedulaw.ru/ru/2016/4/4> (дата обращения: 01.01.2019).

³⁷ Österreichischer Bundespräsident. URL: <https://www.bundespraesident.at> (дата обращения: 01.01.2019).

³⁸ Социальная сеть по информации и наблюдению за окружающей средой. URL: <http://www.eionet.europa.eu> (дата обращения: 01.01.2019) ; проект «Твой голос в Европе».

государственной власти и муниципалитетам, а также их должностным лицам посредством сети Интернет. Как отмечает ряд авторов, «в Великобритании, например, на основании Акта о поддержке местных общин предусмотрено право граждан на обращение к органам власти по вопросам местного значения. Кроме того, активно применяются формы электронного общественного контроля, население может в электронном виде отследить работу над документами, жалобами, обращениями, что также является одной из форм общественного контроля»³⁹. Население может в электронной форме информировать руководство муниципалитета о нарушениях действующего законодательства теми или иными чиновниками либо о нарушении его прав, свобод и законных интересов. При этом существенно упрощается документооборот по данным обращениям, уменьшаются сроки подготовки ответов на них, а также время для разработки и реализации мероприятий по восстановлению (защите) прав, свобод и законных интересов граждан.

Достаточно удачной формой общественного контроля в ряде стран, например в США, выступает гражданский контроль за деятельностью органов полиции (*citizen oversight of police*). Это особенно актуально в свете многочисленных скандалов, связанных со злоупотреблением органами полиции своими правами. В ряде случаев нарушения прав и свобод граждан в США привели даже к массовым актам протеста населения. В связи с этим, как справедливо отмечают авторы аналитического доклада Фонда открытой новой демократии, «в 1993 году был создан Специальный совет при Отделе шерифа округа Лос-Анджелес с постоянным штатом. Это ознаменовало рождение “аудиторской модели” гражданского надзора — одного из двух видов программ надзора за полицией, существующих в Соединенных Штатах (другая модель обычно предполагает работу добровольного комитета граждан, работающих на основе неполной занятости и занимающихся конкретными жалобами).

В Специальный совет входит группа экспертов, наделенных всеми полномочиями для аудита и мониторинга любых аспектов деятельности департамента шерифа»⁴⁰. Таким образом, данная форма общественного контроля предполагает не только контроль за деятельностью органов полиции, но и работу с обращениями и жалобами граждан с последующим направлением результатов их рассмотрения в органы прокуратуры, а также инициирование процедур отстранения от должности сотрудников полиции.

Зарубежный и международный опыт общественного контроля характеризуется многообразием его субъектов, а также набором их полномочий.

В США и странах Европейского Союза исходят из того, что в число субъектов общественного контроля входят и сами органы публичной власти. В связи с этим ряд авторов отмечают: «Термин “общественный контроль” означает контроль со стороны общества за деятельностью государства. Общество есть субъект контроля, государство — объект контроля. Одновременно государство само является вторым субъектом общественного контроля себя, определяя правила и рамки такого контроля»⁴¹.

Однако с данной позицией можно поспорить. Представляется, что отнесение органов публичной власти к разновидности субъектов общественного контроля означает, по сути, попытку, с одной стороны, выдать один из видов государственного контроля за форму общественного контроля (аргументы относительно того, что общественный контроль институализируется посредством закрепления в нормативных правовых актах органов публичной власти несостоятелен, так как их правотворческая деятельность осуществляется в силу делегированных народом властных полномочий), а с другой стороны, взять под контроль инициативы гражданского общества по контролю публичной власти, забюрократизировав данные процессы.

Вместе с тем, в отличие от Российской Федерации, в странах англосаксонской системы

³⁹ Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Указ. соч. С. 143—145.

⁴⁰ Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. С. 5, 16, 17, 176, 183—184.

⁴¹ Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. С. 5, 16, 17, 176, 183—184.

права общественный контроль осуществляется в основном многочисленными общественными организациями, а эффективность некоторых из них заслуживает особого внимания. Так, некоторые авторы указывают: «Деятельность Американского союза гражданских свобод направлена на защиту прав и свобод, которые закреплены в Конституции США и американских законах. Заслуживает внимания работа таких организаций, как Human Rights Watch, International Amnesty, International Society for Human Rights и др. Позиция вышеперечисленных организаций оказывает реальное влияние на позицию и политику государственных органов, способствует обеспечению безопасности в области экологии в странах Европы, направлена на улучшение условий содержания заключенных, недопущению пыток, негуманного обращения и т.д.»⁴².

За рубежом деятельность общественных организаций, участвующих в организации и проведении общественного контроля за органами публичной власти, финансируется активно за счет государственного бюджета, а также средств органов местного самоуправления. Кроме того, данные организации наделены правом на сбор средств непосредственно от населения, а также от юридических лиц.

Как отмечает ряд авторов, «по данным Фонда развития гражданского общества, доля государственного финансирования в доходах некоммерческих организаций: Западная Европа, Канада, Израиль — 54 %; Восточная Европа — 42 %; англосаксонские страны — 36 %; Скандинавия — 35 %; развитые страны Азии — 34 %; Латинская Америка — 19 %. В таких странах, как Франция — 60 % и Бельгия — 76 %, государственное финансирование составляет подавляющую долю некоммерческих организаций. В этих странах государственное финансирование является основным источником доходов некоммерческих организаций»⁴³.

В связи с этим представляется необходимым закрепить в действующем законодательстве Российской Федерации аналогичную обязан-

ность финансирования из средств государственных и муниципальных бюджетов деятельности общественных организаций, занимающихся организацией, проведением либо содействием в проведении мероприятий общественного контроля. Данное финансирование можно осуществлять либо на конкурсной основе, либо путем предоставления публичных грантов, налоговых льгот и т.п.

Важное значение имеют особенности формирования за рубежом общегосударственных органов (субъектов) общественного контроля. Так, в отличие от Российской Федерации, в ряде стран аналоги общественных палат, в частности во Франции — Экономический, социальный и экологический совет (Conseil économique, social et environnemental), формируются преимущественно общественными организациями.

И если в России Общественная палата Российской Федерации состоит из представителей, утвержденных региональными общественными палатами (по факту создаваемыми региональными парламентами и региональными главами исполнительной власти), Президентом России, а также из представителей, утвержденных вышеназванными представителями (то есть, по сути, Общественная палата РФ формируется органами публичной власти), то во Франции, напротив, большинство советников Экономического, социального и экологического совета Франции (163 из 231) назначаются непосредственно социальными и профессиональными организациями: 69 — профсоюзами (как публичного, так и частного сектора экономики); 65 — профессиональными организациями, представляющими частные предприятия по разным отраслям экономики; 19 — обществами взаимного страхования; 10 — семейными ассоциациями. Лишь 68 советников назначаются Правительством Франции (либо по представлению общественных организаций, либо после консультаций с ними)⁴⁴. В связи с этим представляется необходимым использовать зарубежный опыт формирования органов

⁴² Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Указ. соч. С. 143—145.

⁴³ Околышев Д. А., Околышева И. А. Указ. соч.

⁴⁴ Conseil économique, social et environnemental (CESE). URL: <https://lecese.fr> (дата обращения: 01.01.2019).

общественного контроля в части увеличения участия в данном процессе общественных организаций.

На международном и межгосударственном уровне (например, в Европейском Союзе) органы, занимающиеся координацией контроля институтов гражданского общества за деятельностью публичной власти, формируются, в отличие от национальных субъектов общественного контроля, с участием либо под контролем чиновников.

Так, Европейский социально-экономический комитет, взаимодействующий с Советом Евросоюза, Европейским парламентом и Европейской комиссией, представлен 344 членами, назначаемыми Советом Европейского Союза. Однако при его формировании в него включили достаточно репрезентативную выборку представителей общественных организаций (от профсоюзов до молодежных организаций)⁴⁵.

В то же время на уровне Европейского Союза сделана попытка создания органов общественного контроля, формируемых непосредственно общественными организациями в рамках ЕС. Так, важную роль в диалоге между обществом и публичной властью играет Конференция международных неправительственных организаций (КМНО) при Совете Европы, состоящая из более 400 международных неправительственных организаций, осуществляющая диалог с Комитетом министров, Парламентской ассамблеей, а также Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы⁴⁶. Данная структура координирует взаимодействие европейской бюрократии и международных неправительственных организаций в части обеспечения реализации, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их ассоциаций.

Одной из разновидностей субъектов общественного контроля в Европейском Союзе выступает и общественное телевидение, функционирующее в соответствии с Типовым законом об общественном вещании, разработанным ЮНЕСКО⁴⁷. В его задачи входит освещение мероприятий общественного контроля, заострение внимания на вопросах, представляющих значимость для населения стран — участников Европейского Союза.

Представляет интерес для практической реализации в Российской Федерации и объем полномочий субъектов общественного контроля за рубежом. Так, например, в Греции Общественный совет наделен правом законодательной инициативы⁴⁸. Это позволяет оперативно изменять действующее законодательство на основании изучения общественного мнения.

Как замечает Ю. Н. Буссель, в зарубежных странах также есть опыт работы, сходный с российскими субъектами общественного контроля, например общественно-наблюдательными комиссиями (например, в Великобритании функционирует Совет визитеров, во Франции ведут работу посетители тюрем, в европейских странах также действует Международный комитет Красного Креста)⁴⁹, причем их полномочия носят реальный характер, позволяющий не только осуществлять информирование общества о состоянии дел с соблюдением, охраной и защитой прав, свобод и законных интересов граждан, но и предупреждать, пресекать их нарушение со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц.

Внедрение успешного международного и зарубежного опыта организации и функционирования института общественного контроля

⁴⁵ European Economic and Social Committee (EESC). URL: <https://www.eesc.europa.eu> (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁶ Конференция международных неправительственных организаций (КМНО) при Совете Европы. URL: <https://www.fecris.org/ru/наша-деятельность/council-of-europe> (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁷ URL: <https://unesdoc.unesco.org/home> (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁸ Βουλή των Ελλήνων // URL: <https://www.hellenicparliament.gr> (дата обращения: 01.01.2019).

⁴⁹ Буссель Ю. Н. Социальный и экономический Совет Франции: роль в системе оптимизации государственных программ // URL: http://www.politaliz.ru/articles_374.html (дата обращения: 01.01.2019).

в практику осуществления данного института гражданского общества в Российской Федерации позволит не только разрешить современ-

ные проблемы, возникающие при организации и функционировании общественного контроля, но и обеспечить его полноценное развитие.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Александров А. С. Зарубежный опыт общественного контроля и общественного воздействия на осужденных к лишению свободы // Вестник Кузбасского института. — 2018. — № 1 (34). — С. 9—19.
2. Буссель Ю. Н. Социальный и экономический Совет Франции: роль в системе оптимизации государственных программ // URL: http://www.politanaliz.ru/articles_374.html (дата обращения: 01.01.2019).
3. Гриб В. В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2015. — № 4. — С. 3—6.
4. Еникеева Д. Р. Общественный контроль в деятельности органов местного самоуправления (сравнительный анализ опыта России и США) // Государство и право: теория и практика : материалы Международной научной конференции. — 2011. — С. 220—222.
5. Зарубежный опыт исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних: аналитический обзор с предложениями / НИИ ФСИН России. — М., 2010. — 94 с.
6. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. «Право». — 1991. — № 5. — С. 47—56.
7. Иванов В. Открытая закрытость. Американские спецслужбы получили новый Совет // URL: http://nvo.ng.ru/realty/2016-05-13/5_sovet.html (дата обращения: 01.01.2019).
8. Комарова В. В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex russica. — 2006. — № 3. — С. 459—473.
9. Котов В. В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты // Современное право. — 2009. — № 2. — С. 108—112.
10. Кудрявцев А. В., Юдина Н. В. Из истории изучения зарубежного опыта реализации общественного контроля // Российская государственность в XXI веке: модели и перспективы социально-политического развития : материалы научно-практической конференции. — 2017. — С. 143—145.
11. Лафитский В. И., Пилипенко А. Н., Тимошенко И. Г., Касаткина Н. М., Лещенков Ф. А., Трещетенкова Н. Ю., Зеленцов А. Б. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах. — М., 2015. — 446 с.
12. Околышев Д. А., Околышева И. А. Особенности институционализации общественного контроля в России и за рубежом // Вестник научных конференций. — 2017. — № 9—3 (25). — С. 142—144.
13. Пархоменко А. Н. Общественный контроль в Соединенных Штатах Америки // Молодой ученый. — 2016. — № 20. — С. 622—625. — URL: <https://moluch.ru/archive/124/34196> (дата обращения: 01.01.2019).
14. Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе. Аналитический доклад Фонда открытой новой демократии. — М., 2013. — 495 с.
15. Редько В. Е. Система местного самоуправления в Японии // Экономика, педагогика и право. — 2016. — № 4. — URL: <http://ecoedulaw.ru/ru/2016/4/4> (дата обращения: 01.01.2019).
16. Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и ее субъектов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. — Екатеринбург : УрО РАН, 2001. — Вып. 2. — С. 303—342.
17. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. — Екатеринбург : УрО РАН, 2003. — 476 с.
18. Тихомиров Е. В. Зарубежный опыт участия общественности в деятельности учреждений для содержания осужденных // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2006. — № 6. — С. 8—10.

19. Филатов И. Устройство Европейского социального и экономического комитета // Бизнес и власть в Европейском Союзе. — URL: <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropeiskogo-yekonomiczeskogo-i-socialnogokomiteta-eyesk.php> (дата обращения: 01.01.2019).
20. Barker R. S. Government Accountability and Its Limits // Issues of Democracy (2000). — URL: https://works.bepress.com/robert_barker/19 (дата обращения: 01.01.2019).
21. Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution by Deirdre Curtin, 2009. — URL: https://www.researchgate.net/publication/256004546_Executive_Power_in_the_European_Union_Law_Practices_and_the_Living_Constitution_Chapter_1_-_Geology_of_the_European_Union (дата обращения: 01.01.2019).
22. The Book of the States, 1998—1999. — Lexington, 1998. — Vol. 32. — Pp. 222—225.

Материал поступил в редакцию 12 марта 2019 г.

LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONTROL INSTITUTION: INTERNATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE

Vitaliy V. Goncharov, Cand. of Sci. (Law), Executive Director of the Legal Consulting Corporation
 "Association of Independent Human Rights Defenders"
 niipgergo2009@mail.ru
 Of. 17, 50 Industrialnaya, Krasnodar, 350002, Russia

Abstract. *The paper is devoted to the analysis of the limits and the possibility of using international and foreign experience of its organization and functioning in optimizing the institution of public control in the Russian Federation. The author defines the concept of public control in the Russian Federation.*

The necessity of using international and foreign experience in the organization and functioning of the institution of public control in the process of optimizing this institution of civil society in Russia in the following areas is substantiated: 1) regarding the formulation of the concept of the institution of civil society control over public authority; 2) in terms of its consolidation in regulatory legal acts; 3) by definition of its basic principles, goals and objectives; 4) on consolidation of the list of objects in respect of which control is exercised; 5) on the development and implementation of the main forms and methods of this control; 6) to institutionalize the diversity of its subjects, as well as their authority.

In this regard, a number of amendments and additions to the current legislation of the Russian Federation regulating issues of public control are proposed. The author applies a number of methods of scientific research, in particular: historical, comparative legal, and formal logical analysis.

This will not only solve modern problems that arise during the organization and functioning of public control in the Russian Federation, but also ensure its full development as a promising civil society institution. The paper proposes a number of changes and additions to the current legislation of Russia, regulating issues of public control. The results can be used both in educational and scientific, and in practical activities, including in lawmaking.

Keywords: *international, foreign, public control, Russian Federation, experience, organization, functioning, municipal, regional, public authority.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aleksandrov A. S. Zarubezhnyj opyt obshchestvennogo kontrolya i obshchestvennogo vozdejstviya na osuzhdennyh k lisheniyu svobody // Vestnik Kuzbasskogo instituta. — 2018. — № 1 (34). — S. 9—19.
2. Bussel' Yu. N. Social'nyj i ekonomicheskij Sovet Francii: rol' v sisteme optimizacii gosudarstvennyh programm // URL: http://www.politanaliz.ru/articles_374.html (data obrashcheniya: 01.01.2019).
3. Grib V. V. Obshchestvennye ob"edineniya i inye negosudarstvennye nekommercheskie organizacii kak uchastniki obshchestvennogo kontrolya: rossijskij i zarubezhnyj opyt // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. — 2015. — № 4. — S. 3—6.

4. Enikeeva D. R. Obshchestvennyj kontrol' v deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya (sravnitel'nyj analiz opyta Rossii i SShA) // Gosudarstvo i pravo: teoriya i praktika : materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii. — 2011. — S. 220—222.
5. Zarubezhnyj opyt ispolneniya nakazaniya v vide lisheniya svobody v otnoshenii nesovershennoletnih: analiticheskij obzor s predlozheniyami / NII FSIN Rossii. — M., 2010. — 94 s.
6. Zimmerman Dzh. Pryamaya demokratiya v Soedinennyh Shtatah Ameriki: opyt i problemy // Vestnik MGU. Ser. «Pravo». — 1991. — № 5. — S. 47—56.
7. Ivanov V. Otkrytaya zakrytost'. Amerikanskije spetssluzhby poluchili novyj Sovet // URL: http://nvo.ng.ru/realty/2016-05-13/5_sovet.html (data obrashcheniya: 01.01.2019).
8. Komarova V. V. Institut narodnoj pravotvorcheskoj iniciativy (ponyatie, vidy, pravovye osnovy) // Lex russica. — 2006. — № 3. — S. 459—473.
9. Kotov V. V. Obshchestvennyj finansovyj kontrol' v SShA: istoricheskij i pravovoj aspekty // Sovremennoe pravo. — 2009. — № 2. — S. 108—112.
10. Kudryavcev A. V., Yudina N. V. Iz istorii izucheniya zarubezhnogo opyta realizacii obshchestvennogo kontrolya // Rossijskaya gosudarstvennost' v XXI veke: modeli i perspektivy social'no-politicheskogo razvitiya : materialy nauchno-prakticheskoy konferencii. — 2017. — S. 143—145.
11. Lafitskij V. I., Pilipenko A. N., Timoshenko I. G., Kasatkina N. M., Leshchenkov F. A., Treshchetenkova N. Yu., Zelencov A. B. Tendencii razvitiya kontrolya za deyatel'nost'yu publichnoj administracii v zarubezhnyh gosudarstvakh. — M., 2015. — 446 s.
12. Okolyshev D. A., Okolysheva I. A. Osobennosti institucionalizacii obshchestvennogo kontrolya v Rossii i za rubezhom // Vestnik nauchnyh konferencij. — 2017. — № 9—3 (25). — S. 142—144.
13. Parhomenko A. N. Obshchestvennyj kontrol' v Soedinennyh Shtatah Ameriki // Molodoj uchenyj. — 2016. — № 20. — S. 622—625. — URL: <https://moluch.ru/archive/124/34196> (data obrashcheniya: 01.01.2019).
14. Prozhrachnost' i uchastie: obshchestvennyj kontrol' 2.0 v SShA i Evrope. Analiticheskij doklad Fonda otkrytoj novoj demokratii. — M., 2013. — 495 s.
15. Red'ko V. E. Sistema mestnogo samoupravleniya v Yaponii // Ekonomika, pedagogika i pravo. — 2016. — № 4. — URL: <http://ecoedulaw.ru/ru/2016/4/4> (data obrashcheniya: 01.01.2019).
16. Rudenko V. N. Institut narodnoj pravotvorcheskoj iniciativa: zarubezhnyj opyt i ego znachenie dlya Rossijskoj Federacii i ee sub'ektov // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoj akademii nauk. — Ekaterinburg : UrO RAN, 2001. — Vyp. 2. — S. 303—342.
17. Rudenko V. N. Pryamaya demokratiya: modeli pravlenniya, konstitucionno-pravovye instituty. — Ekaterinburg : UrO RAN, 2003. — 476 s.
18. Tihomirov E. V. Zarubezhnyj opyt uchastiya obshchestvennosti v deyatel'nosti uchrezhdenij dlya sodержaniya osuzhdennyh // Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie. — 2006. — № 6. — S. 8—10.
19. Filatov I. Ustrojstvo Evropejskogo social'nogo i ekonomicheskogo komiteta // Biznes i vlast' v Evropejskom Soyuze. — URL: <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropejskogo-yekonomiczeskogo-i-socialnogokomiteta-eyesk.php> (data obrashcheniya: 01.01.2019).
20. Barker R. S. Government Accountability and Its Limits // Issues of Democracy (2000). — URL: https://works.bepress.com/robert_barker/19 (data obrashcheniya: 01.01.2019).
21. Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution by Deirdre Curtin, 2009. — URL: https://www.researchgate.net/publication/256004546_Executive_Power_in_the_European_Union_Law_Practices_and_the_Living_Constitution_Chapter_1_-_Geology_of_the_European_Union (data obrashcheniya: 01.01.2019).
22. The Book of the States, 1998—1999. — Lexington, 1998. — Vol. 32. — Pp. 222—225.