

ПРАВА
LAW

УДК 342.571
<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-2-218-231>

Поступила в редакцию 09.07.2019
Received 09.07.2019

В. В. Гончаров

*Юридическая консалтинговая корпорация «Ассоциация независимых правозащитников»,
Краснодар, Россия*

**РАМКИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Аннотация. Статья посвящена исследованию одной из важнейших проблем, препятствующих эффективному функционированию общественного контроля в Российской Федерации, – определению его пределов. Цель исследования – разработать правовую модель определения пределов общественного контроля в России как необходимого условия эффективного функционирования данного института гражданского общества. Задачи исследования: 1) дать определение понятию пределов общественного контроля в России; 2) провести анализ пределов общественного контроля (пространственных; по времени осуществления; по полноте наполнения (по его принципам, целям и задачам, формам, объектам, полномочиям субъектов и их количеству); по его оценке с позиции легальности и легитимности данного вида деятельности), разработав и обосновав мероприятия по совершенствованию действующего российского законодательства, регулирующего вопросы общественного контроля.

Проводится анализ пределов общественного контроля (пространственных; по времени осуществления; по полноте наполнения (по его принципам, целям и задачам, формам, объектам, полномочиям субъектов и их количеству); по его оценке с позиции легальности и легитимности данного вида деятельности). Автором разработаны и обоснованы следующие выводы: 1) под пределами общественного контроля следует понимать, во-первых, совокупность пространственных и временных границ его организации и осуществления; во-вторых, идеал, грани, к которым необходимо стремиться при его реализации; в-третьих, максимальный охват и мыслимую полноту его содержания; в-четвертых, крайнюю и высшую ступень реализации данного вида деятельности с позиций ее легальности и легитимности; 2) анализ пределов общественного контроля показал необходимость разработки системы мероприятий по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего данный институт гражданского общества: во-первых, в части уточнения пространственных и временных границ его осуществления; во-вторых, в части определения полноты его наполнения (по его принципам, целям и задачам, формам, объектам, полномочиям субъектов и их количеству); в-третьих, с позиции оценки пределов легальности и легитимности данного вида деятельности.

В статье использован ряд методов научного исследования, в частности, анализа; синтеза; классификации; сравнения; формально-юридический; метод правового моделирования; анализ теоретических и нормативно-правовых источников; нормативно-правовой; формально-логический.

Ключевые слова: общественный контроль, Российская Федерация, конституционно-правовой анализ, народовластие, институт гражданского общества, определение пределов, легальность, легитимность, проблемы, эффективность

Для цитирования: Гончаров, В. В. Рамки общественного контроля в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ / В. В. Гончаров // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2020. – Т. 65, № 2. – С. 218–231. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-2-218-231>

Vitaly V. Goncharov

Legal Consulting Corporation «Association of Independent Human Rights Defenders», Krasnodar, Russia

**DETERMINATION OF LIMITS OF PUBLIC CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION:
CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS**

Abstract. The article is devoted to the study of the limits of public control in the Russian Federation. Objective: to develop a legal model for determining the limits of public control in Russia as a necessary condition for the effective functioning of this institution of civil society. Objectives of the study: 1) to define the concept of limits of public control in Russia; 2) to analyze the limits of public control (spatial; time of implementation; completeness of content (its principles, goals and objectives,

forms, objects, powers of subjects and their number); its assessment from the point of view of legality and legitimacy of this type of activity), having developed and having proved actions for improvement of the current Russian legislation regulating questions of public control.

In work is analysis of the limits of social control (spatial; time of implementation; the completeness of filling (according to his principles, purposes and tasks, forms, objects, and powers of the constituent entities and their amounts); the evaluation from the perspective of legality and legitimacy of the activity). The article uses a number of methods of scientific research, in particular: analysis; synthesis; classification; comparison; formal-legal; method of legal modeling; analysis of theoretical and regulatory sources; legal; formal-logical.

Keywords: public control, Russian Federation, constitutional and legal analysis, democracy, institution of civil society, definition of limits, legality, legitimacy, problems, efficiency

For citation: Goncharov V. V. Determination of limits of public control in the Russian Federation: constitutional and legal analysis. *Vesti Natsyonal'noi akademii nauk Belarusi. Seriya humanitarnykh nauk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2020, vol. 65, no. 2, pp. 218–231 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-2-218-231>

Определение понятия пределов общественного контроля в Российской Федерации. В процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют эффективному функционированию данного института гражданского общества, без разрешения которых невозможна реализация конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении государственными делами.

Одной из вышеуказанных проблем является определение пределов общественного контроля, под которыми стоит понимать: 1) пространственные и временные границы его организации и осуществления; 2) идеал, грани, к которым необходимо стремиться при его реализации; 3) максимальный охват и мыслимую полноту его содержания; 4) крайнюю и высшую ступень реализации данного вида деятельности с позиций ее легальности и легитимности.

Правовая модель определения пределов общественного контроля как необходимое условие эффективного функционирования данного института гражданского общества. В целях разрешения указанной проблемы представляется необходимым разработать правовую модель определения пределов общественного контроля.

Таким образом, требуется провести анализ пределов общественного контроля (пространственных; по времени осуществления; по полноте наполнения (по его принципам, целям и задачам, формам, объектам, полномочиям субъектов и их количеству); по его оценке с позиции легальности и легитимности данного вида деятельности), разработав и обосновав мероприятия по совершенствованию действующего российского законодательства, регулирующего вопросы общественного контроля.

Пространственные пределы общественного контроля в России. Определение пространственных пределов общественного контроля в Российской Федерации, несмотря на кажущуюся очевидность их соответствия территориальным границам России, имеет ряд проблем.

В связи с тем, что статья 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ в правовую основу общественного контроля включила, наряду с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, еще и законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также муниципальные нормативные правовые акты, то пространственными пределами осуществления общественного контроля в той части, в которой он дополнительно урегулирован региональными и муниципальными нормативно-правовыми актами, являются границы соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Например, в разделе 1 Положения об Общественной палате муниципального образования город Краснодар оговаривается, что данный субъект общественного контроля создан в целях защиты прав и свобод граждан, проживающих на территории муниципального образования город Краснодар [1]. Более того, те полномочия Общественной палаты муниципального образования город Краснодар, которые носят не информационный или рекомендательный характер, а содержат права, которым соответствуют обязательные к исполнению третьими лицами обязанности (например, по направлению официальных обращений главе муниципального образования город Краснодар, администрации муниципального образования город Краснодар, ее отраслевым,

функциональным и территориальным органам, на которые последние обязаны ответить в тридцатидневный срок), также ограничены пространственными пределами муниципального образования.

В свою очередь статья 1 Закона Краснодарского края от 03.03.2017 г. № 3575-КЗ «Об Общественной палате Краснодарского края и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Краснодарского края» ограничивает пространственные пределы полномочий Общественной палаты Краснодарского края территорией Краснодарского края [2].

В связи с этим осуществление некоторых форм общественного контроля, например, общественных проверок, общественными палатами субъектов Российской Федерации и общественными палатами (советами) муниципальных образований, особенно вне пределов соответствующих регионов и муниципальных образований, затруднено. В частности, в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» инициирование ими общественных проверок возможно лишь в случаях, специально предусмотренных законодательством Российской Федерации. Для того чтобы обеспечить возможность данным субъектам общественного контроля осуществлять общественные проверки свободно и повсеместно на территории страны, представляется необходимым изменить пункт 2 статьи 20 вышеназванного Федерального закона, дополнив перечень безусловных инициаторов общественной проверки общественными палатами субъектов Российской Федерации, а также общественными палатами (советами) муниципальных образований.

Определенная проблема существует и с организацией общественного контроля за соблюдением прав военнослужащих Вооружённых сил Российской Федерации на военных объектах, расположенных за рубежом. Ряд авторов отмечают, что в этих случаях отсутствует возможность органов общественного контроля и «правозащитников непосредственно встречаться с жертвами в Вооруженных силах РФ, проводить сбор информации об инцидентах насилия и иных формах нарушения общепризнанных норм международного права» [3]. В связи с этим представляет большой интерес зарубежный опыт по организации контроля за правами военнослужащих, в том числе в случаях их нахождения за пределами своей страны. Например, в ФРГ эффективно действует институт Уполномоченного по делам военнослужащих, который имеет право инспектировать зарубежные военные базы ФРГ и проверять соблюдение прав и свобод как военнослужащих Бундесвера, так и работающих на армию гражданских лиц [4]. В связи с этим представляется необходимым создать в России институт Уполномоченного по делам военнослужащих в Российской Федерации, приняв соответствующий федеральный закон, наделив данное должностное лицо полномочиями по контролю за соблюдением прав и свобод военнослужащих, в том числе, находящихся за пределами России.

Временные пределы общественного контроля в России. В настоящее время значительной проблемой, возникающей при организации и осуществлении общественного контроля в Российской Федерации, является определение его временных пределов (продолжительности проведения тех или иных форм общественного контроля и их периодичности).

Федеральное законодательство содержит временные ограничения лишь по срокам проведения отдельных форм общественного контроля. В частности, согласно пункту 5 статьи 20 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» срок проведения общественной проверки не должен превышать 30 дней [5]. Кроме того, в данном федеральном законе в пункте 5 статьи 26 прямо не урегулированы сроки, в течение которых органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица, органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, обязаны рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы (содержится лишь отсылочная норма к соответствующим федеральным законам).

В свою очередь Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» в пункте 2 статьи 17 подобные сроки определил, но только по обращениям Общественной палаты страны: в течение тридцати дней со дня его регистрации (при этом

в исключительных случаях сроки рассмотрения обращения могут быть продлены не более чем на тридцать дней с уведомлением об этом Общественной палаты). В исключительных случаях, определяемых самой Общественной палатой Российской Федерации, должные лица публичных органов власти обязаны дать ответ на запрос Общественной палаты в течение четырнадцати дней (пункт 3 статьи 24 вышеназванного Федерального закона). В случае, если Общественная палата запрашивает заключения на проекты законов, рассматриваемых в рамках проводимого общественного контроля, то данные документы должны быть отправлены также в тридцатидневный срок (пункт 5 статьи 18) [6].

Периодичность проведения тех или иных мероприятий общественного контроля на федеральном уровне не установлена. Исключением из данного правила является лишь периодичность подготовки и опубликования субъектами общественного контроля итоговых докладов, справок о состоянии гражданского общества в стране и общественного контроля [6].

Однако в региональном законодательстве имеет место попытка установления предельных сроков осуществления тех или иных форм общественного контроля, а также ограничения периодичности их проведения. Например, Закон Свердловской области от 19.12.2016 г. № 151-ОЗ «Об общественном контроле в Свердловской области» в пункте 5 статьи 19 ограничил срок проведения общественной экспертизы 120 днями. В данном законе сделана попытка установления и минимальных сроков проведения отдельных форм общественного контроля (в частности, общественное обсуждение согласно пункту 8 статьи 20 не может проводиться в срок менее 30 дней) [7]. В свою очередь, в пунктах 8 и 9 статьи 9 Закона Краснодарского края от 25.12.2015 г. № 3305-КЗ «Об общественном контроле в Краснодарском крае» закреплено, что один субъект общественного контроля вправе посещать один и тот же орган или одну и ту же организацию не более одного раза в течение двух календарных лет, а общее число посещений одного и того же органа или одной и той же организации не может быть более трех в течение календарного года [8].

В то же время подобные ограничения сроков и периодичности проведения отдельных форм общественного контроля, установленные на региональном уровне, создают препятствия к его осуществлению, что, в свою очередь, противоречит пункту «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации, установившей, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации, а также пункту 4 статьи 2 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который запретил принятие нормативных правовых актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля.

В связи с этим представляется целесообразным определить на федеральном уровне либо сроки и периодичность по каждой форме общественного контроля, осуществляемой его субъектами, либо закрепить возможность установления данных сроков и периодичности на региональном и муниципальном уровне для субъектов общественного контроля, создаваемых в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Пределы общественного контроля в России по полноте наполнения содержания данного вида деятельности. Значительной проблемой, возникающей при организации и осуществлении общественного контроля в Российской Федерации, является определение полноты наполнения содержания данного вида деятельности (его принципов, целей и задач, форм, объектов, полномочий субъектов и их количества).

Определение полноты перечня принципов общественного контроля в России. Так, анализируя систему принципов общественного контроля, закрепленных в федеральном законодательстве, в частности, в Федеральном законе от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ряд авторов считают их количество недостаточным для оптимальной организации данного института гражданского общества. О. А. Околёснова отмечает: «В случае, если те или иные особенности общественных отношений не предусмотрены базовым законом, приведённые принципы служат направлениями для формирования последующей нормативной правовой базы. Кроме того, они являются ориентиром при применении права по ана-

логии» [9, с. 110]. Это обстоятельство особенно актуально в силу того, что сам институт общественного контроля в Российской Федерации сравнительно молодой и нормативно-правовая база его регулирования еще только формируется, особенно на региональном и муниципальном уровне. Отсутствие же детально сформулированной и сбалансированной системы принципов организации и функционирования данного вида деятельности затрудняет построение единого правового поля общественного контроля в стране.

В этой связи Е. В. Бердникова делает вывод о необходимости расширения перечня общеправовых принципов общественного контроля, а также предлагает внесение изменений в действующее законодательство в части корректировки и уточнения регламентации межотраслевых и отраслевых правовых принципов общественной контрольной деятельности [10, с. 12].

С данным предложением следует согласиться, так как перечень принципов общественного контроля, закреплённый законодателем, представляется неполным, и в него можно включить, например, принцип этики и профессионализма представителей органов общественного контроля. В пользу включения данного принципа, в частности, в статью 6 вышеназванного Федерального закона, свидетельствует, например, практика организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации [11].

Однако предложения некоторых авторов по дополнению системы принципов общественного контроля представляются спорными и необоснованными. Так, по мнению М. А. Килессо, система принципов общественного контроля должна быть дополнена принципом безвозмездности общественного контроля [12, с. 24]. Автор считает, что представители органов общественного контроля должны осуществлять свою деятельность безвозмездно. Но при данном подходе это будет означать, что представители субъектов общественного контроля должны заниматься данной деятельностью в свободное от основной работы время, либо эта деятельность будет доступна не всем категориям граждан, а, например, пенсионерам или финансово обеспеченным людям. Действующее законодательство, напротив, обоснованно закрепило гарантии деятельности представителей субъектов общественного контроля [6].

Ряд авторов считают необходимым расширить пределы применения принципов общественного контроля, уже закреплённых в Федеральном законе от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Так, предлагается распространить принцип недопустимости вмешательства в сферу деятельности политических партий на другие виды общественных объединений в связи с тем, что в противном случае такое вмешательство будет противоречить самой сути общественных объединений как институтов гражданского общества [13, с. 92].

Однако представляется, что реализация данного предложения приведет к отсутствию общественного контроля за деятельностью многочисленных групп общественных объединений: общественных организаций; общественных движений; общественных фондов; общественных учреждений; органов общественной самодеятельности.

Более того, ряд авторов предлагают изъять данный принцип из вышеназванного Федерального закона в связи с тем, что «необходимость превращения политических партий в объект общественного контроля и распространение на них соответствующих положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» обусловлены двойственной природой политических партий, их ролью связующего звена между государством и обществом» [14, с. 13–18].

В то же время представляются оправданными предложения ряда авторов относительно приведения принципов осуществления общественного контроля в отдельных отраслях государственного управления (например, за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания) в соответствии с общими принципами общественного контроля [15, с. 42]. Это позволит, с одной стороны, сформировать единый правовой подход к формированию системы принципов организации и функционирования субъектов общественного контроля в России, а с другой – обеспечить равную реализацию права граждан страны на осуществление общественного контроля во всех сферах государственного и муниципального управления. Как отмечают некоторые

исследователи, это особенно актуально при осуществлении общественного контроля за правоохранительными органами [16, с. 38–42], а также деятельностью, упомянутой в пункте 2 статьи 2 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Определение полноты перечня целей и задач общественного контроля в России. Важную роль в процессе определения пределов общественного контроля играет формулирование его целей и задач. Представляется, что цели общественного контроля, предусмотренные в части 1 статьи 5 вышеназванного Федерального закона, закрепляют не все грани, к которым должен стремиться данный вид деятельности. Ряд авторов справедливо отмечают, что действующее законодательство в качестве основной цели общественного контроля в России закрепляет обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина [17, с. 9–13], однако игнорирует цели по предупреждению, профилактике и содействию пресечению нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Кроме того, общественный контроль выступает в качестве гарантии реализации конституционных принципов народовластия и участия граждан Российской Федерации в управлении государством, что также должно быть отражено при формулировании целей данного института гражданского общества.

В связи с этим представляется необходимым дополнить часть 1 статьи 5 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» пунктами 4–5 следующего содержания:

«4) обеспечение профилактики, предупреждение и содействие пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

5) обеспечение реализации конституционных принципов народовластия и участия граждан Российской Федерации в управлении государством».

Перечень задач общественного контроля, сформулированный в части 2 статьи 5 вышеназванного Федерального закона, также нуждается в дополнении, ориентированности на достижение конкретных результатов. Так, Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию предлагает не только организовать эффективный общественный контроль, но и с его помощью добиваться конкретного результата, которого ждут люди [18].

Достигнуть конкретного результата (т. е. цели) общественного контроля можно, лишь обеспечив сбалансированное формулирование внутренних и внешних его задач, диалектически связанных между собой. В связи с этим представляется необходимым изложить часть 2 статьи 5 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции:

«2. Задачами общественного контроля являются: 1) способствование признанию, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 2) повышение уровня участия граждан Российской Федерации и их объединений в государственном управлении и местном самоуправлении; 3) формирование и развитие гражданского правосознания; 4) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; 5) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; 6) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, профилактику, предупреждение и содействие пресечению их нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными

законами отдельные публичные полномочия; 7) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 8) вовлечение населения в процесс противодействия коррупции, в том числе и путем формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 9) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 10) снижение рисков принятия и реализации органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений».

Данные изменения позволят усовершенствовать законодательную базу общественного контроля, превратив его в действенный инструмент по искоренению причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Определение полноты форм осуществления общественного контроля в России. Проблема определения пределов общественного контроля тесно связана с вопросом о формах его осуществления и является предметом широкой дискуссии в отечественной учебной и научной литературе [19, с. 53–60; 20, с. 66; 21, с. 15–19; 23, с. 25]. Представляется, что закреплённый в статье 18 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» перечень форм общественного контроля хоть и носит условно открытый характер, но нуждается в уточнении и дополнении. В связи с этим необходимо изложить статью 18 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции:

«Статья 18. Формы общественного контроля.

1. Общественный контроль осуществляется в формах: а) общественного мониторинга; б) общественной проверки; в) общественной экспертизы; г) взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания); д) иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону.

2. Общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

3. Порядок осуществления общественного контроля в формах, указанных в части 1 настоящей статьи, определяется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами. Порядок осуществления общественного контроля в формах, указанных в пункте «д» части 1 настоящей статьи, определяется также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами».

Определение полноты перечня объектов общественного контроля в России. Важную роль в определении пределов общественного контроля играет установление исчерпывающего перечня его объектов. Вопрос отнесения тех или иных органов публичной власти к объектам общественного контроля носит дискуссионный характер, являясь предметом широкого обсуждения в отечественной учебной и научной литературе. Представляется, что это связано с рядом следующих причин.

Другими словами, в федеральном законодательстве не дано прямого определения понятию объектов общественного контроля и не проведена их классификация.

В связи с этим В. В. Гриб отмечает: «Отнесение, например, Президента Российской Федерации к категории органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль, объясняется его особым правовым статусом и характером осуществляемых им полномочий и, безусловно, носит дискуссионный характер» [25].

Более того, как показывает судебная и административная практика, в отдельных случаях имеет место необоснованное расширительное трактование статьи 91 Конституции, когда судебные органы отказываются рассматривать жалобы граждан страны на действия (бездействие) должностных лиц Администрации Президента Российской Федерации, включая акты полномочных представителей главы государства в федеральных округах [26].

Кроме того, существенно затруднен общественный контроль в отношении отдельных видов правоохранительных органов.

Анализ федеральных законов, например, Федерального закона от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» показывает, что в них отсутствуют положения, регулирующие вопросы общественного контроля [27].

В то же время действующее законодательство не содержит определения понятия органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а сама современная концепция публичной власти нуждается, по мнению В. Е. Чиркина, в уточнении [28, с. 5–14]. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в федеральное законодательство в части закрепления понятия органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также определения критериев отнесения к ним отдельных категорий юридических лиц. При определении перечня объектов общественного контроля в него следует включить организации, учреждения и предприятия (независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности), которые обладают полномочиями, которые могут влиять на процессы реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Таким образом, некоторые авторы обосновывают необходимость включения в перечень данной разновидности объектов общественного контроля различных категорий вышеназванных организаций, учреждений и предприятий, например, субъектов естественных монополий и государственных корпораций. Это позволит, с одной стороны, узаконить уже состоявшуюся практику общественного контроля за данной категорией объектов, а с другой – придать субъектам общественного контроля необходимый статус и полномочия, обеспечив постоянный и повсеместный охват контролем со стороны институтов гражданского общества наиболее важных сторон жизнедеятельности общества.

Ряд исследователей считают оправданным включение в перечень объектов общественного контроля политических партий и движений [14, с. 13–18]. Так, Ф. И. Долгих подчеркивает: «Низкий показатель общественного доверия к политическим партиям как социально-политическому институту обусловлен, в том числе, недостаточной открытостью для общества финансовой деятельности политических партий, а введение общественного контроля рассматривается в качестве способа преодоления недоверия к политическим партиям как институту и повышения их авторитета среди граждан» [30, с. 84]. В связи с этим в качестве первого этапа охвата общественным контролем деятельности политических партий данный автор называет закрепление общественного контроля за их финансовой деятельностью. При этом данный подход представляется оправданным в силу того, что анализ бюджетов политических партий Российской Федерации, представленных в Государственной Думе, показывает, что доля их государственного финансирования в 2016–2017 гг. уверенно превышает 75 %-ный показатель и имеет устойчивую тенденцию к росту. Следовательно, получение финансирования, осуществляемого за счет денежных средств налогоплательщиков, дает основание для государственного и общественного контроля политических партий в части законности и обоснованности расходования данных финансовых ресурсов.

Представляется, что общественный контроль может осуществляться в отношении любых органов государственной власти и местного самоуправления, а также муниципальных и государственных учреждений, органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия.

В Федеральном законе от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует закрепить определение понятия объектов общественного контроля, провести их классификацию путем определения перечня данного вида объектов.

Кроме того, следует внести изменения в федеральное законодательство, регулирующее статус органов государственной власти, общественный контроль в отношении деятельности которых не охватывается вышеназванным Федеральным законом, в части определения перечня объектов общественного контроля, а также условий и порядка его осуществления.

Определение полноты перечня субъектов общественного контроля в России. Важную роль в определении пределов общественного контроля играет установление исчерпывающего перечня его субъектов.

Так, представляет интерес опыт ряда стран СНГ, например Республики Казахстан, по включению в перечень субъектов общественного контроля физических лиц – граждан Республики Казахстан (согласно части 3 статьи 17 Закона Республики Казахстан от 02.11.2015 г. № 383-V «Об общественных советах») [31].

Кроме того, дискуссионным является и вопрос участия в деятельности субъектов общественного контроля иностранных граждан и лиц без гражданства.

В ряде стран, например, Республике Казахстан, делаются попытки закрепления права иностранных граждан и лиц без гражданства участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве полноправных субъектов на территории страны [32].

Хотя часть 2 статьи 9 вышеназванного Федерального закона и закрепляет возможность создания в соответствии с законодательством Российской Федерации иных организационных структур общественного контроля, однако на практике основная масса субъектов общественного контроля представлена либо общественными палатами федерального, регионального и муниципального уровня, либо создаваемыми ими структурами. Кроме того, из части 2 статьи 9 вытекает, что создание организационных структур общественного контроля, кроме перечисленных в вышеназванном Федеральном законе, может осуществляться исключительно нормативно-правовыми актами федерального уровня. Однако представляется, что данное ограничение полномочий регионального и муниципального законодательства необоснованно и противоречит части 1 статьи 2 данного Федерального закона, согласно которой осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

В связи с этим представляется необходимым изложить часть 2 статьи 9 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции:

«2. Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, могут создаваться: 1) общественные наблюдательные комиссии; 2) общественные инспекции; 3) группы общественного контроля; 4) иные организационные структуры общественного контроля».

На наш взгляд, перечень субъектов общественного контроля возможно дополнить профессиональными союзами. Как справедливо отмечает И. А. Мурзанов, «анализ законодательства о профессиональных союзах показывает наличие формального закрепления их права осуществлять общественный контроль. Положения Закона об общественном контроле содержат закрытый перечень субъектов общественного контроля, в который не входят профсоюзы ... данное противоречие требует законодательного ... разрешения» [33, с. 52].

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [34], закрепив за профсоюзами статус субъекта общественного контроля, детально регламентировав их полномочия в данной сфере.

Определение полноты перечня полномочий субъектов общественного контроля в России. Значительной проблемой в установлении пределов общественного контроля является определение оптимального набора их полномочий.

Хотя перечень прав субъектов общественного контроля, закреплённый в части 1 статьи 10 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», носит открытый характер и может быть дополнен законодательством Российской Федерации, но, по мнению ряда авторов, действующее законодательство должно уйти от тенденции детального регулирования полномочий субъектов общественного контроля, так как это сковывает развитие данного института гражданского общества. Так, М. С. Хачатрян справедливо отмечает: «В связи с этим считаем, что правовое регулирование общественного контроля не должно быть детальным ... предоставляя возможность развиваться новым формам общественного контроля, не предусмотренным законодательством» [35, с. 24–30].

Подобное расширение полномочий позволит превратить институт общественного контроля не только в реальный механизм обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан страны, а также их объединений, но и гарантировать реализацию конституционных принципов народовластия и участия граждан в управлении государственными делами.

Однако следует отметить, что уже закреплённый в действующем законодательстве за субъектами общественного контроля набор полномочий не в полной мере может быть реализован в связи с отсутствием его детализации в иных нормативно-правовых актах. Так, предусмотренное пунктом 7 части 1 статьи 10 вышеназванного Федерального закона право субъектов общественного контроля обращаться в суд для защиты прав неопределённого круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами, не подкреплено ни Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, ни другими законами, которые должны установить случаи, когда возможна реализация данного права.

Таким образом, определение оптимального набора полномочий субъектов общественного контроля в Российской Федерации предполагает решение двух вопросов. С одной стороны, перечень полномочий субъектов общественного контроля должен обеспечивать полноценную реализацию целей и задач общественного контроля, закреплённых в действующем законодательстве страны. С другой стороны, осуществление данных полномочий должно быть детализировано в иных нормативно-правовых актах на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

В связи с этим представляется необходимым, во-первых, расширить полномочия субъектов общественного контроля, дополнив их правами по предупреждению, профилактике и пресечению нарушений прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации, во-вторых, провести мониторинг действующего законодательства на предмет внесения в него изменений и дополнений в части обеспечения реализации полномочий субъектов общественного контроля. Данный мониторинг должен быть организован и проводиться Общественной палатой Российской Федерации при информационно-правовой поддержке Правительства Российской Федерации в лице Министерства юстиции страны.

Определение пределов общественного контроля с позиции оценки легальности и легитимности данного вида деятельности. Важную роль в определении пределов общественного контроля играет оценка данного вида деятельности институтов гражданского общества с позиции легальности и легитимности. В отношении деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которая носит производный (в силу делегированных народом властных полномочий) характер, противопоставление понятий «легальности» и «легитимности» достаточно широко освещено в современной учебной и научной литературе [36, с. 101–103; 37, с. 65].

Так, применительно к оценке государственной власти В. Е. Чиркин, в частности, определяет легализацию как «установление, признание, поддержку данной власти законом, прежде всего конституцией, опоры власти на закон», а легитимацию – как «процесс, не обязательно формальный и даже чаще всего неформальный, посредством которого государственная власть приобретает свойство легитимности, т. е. состояние, выражающее правильность, оправданность, целесообразность, законность и другие стороны соответствия конкретной государственной власти установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом» [37, с. 66]. Следовательно, легитимность государственной власти оценивает сам народ. Функционально данная оценка проявляется в установлении и осуществлении власти народом через референдумы

и выборы. Кроме того, ее можно выявить путём проведения социологических исследований, опросов общественного мнения и т. п.

Оценка легальности деятельности институтов гражданского общества по осуществлению контроля в отношении органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и организаций, органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия в соответствии с действующим законодательством, не вызывает особых затруднений. В целом, для признания легальной, данная деятельность должна соответствовать общепризнанным нормам и принципам международного законодательства, положениям Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства, нормативно-правовым актам органов местного самоуправления.

В то же время попытки осуществления общественного контроля различными институтами гражданского общества в формах и методах, не закрепленных действующим законодательством, рассматриваются последним в качестве незаконной (нелегальной) деятельности. Более того, согласно частям 2 и 3 статьи 27 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» необоснованное вмешательство субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти и оказание на них непропорционального воздействия, иные нарушения вышеназванного Федерального закона влекут ответственность, установленную законодательством России. Хотя при этом данные мероприятия институтов общественного контроля могут быть оценены населением и положительно, т. е. с точки зрения общества носить легитимный характер.

В связи с этим ряд авторов исследуют право народа на революцию в тех случаях, когда государственная власть носит нелегитимный характер [38, с. 108–114]. Действительно, представляется, что в случае узурпации власти либо ее незаконного присвоения какими-либо органами государственной власти или их должностными лицами, а также отсутствия либо фиктивного характера правовых гарантий, обеспечивающих права народа на народовластие и участие в управлении государственными делами (основной гарантией при этом выступает институт общественного контроля), народ имеет право на выражение конструктивного протеста против нелегитимной власти, крайней формой которого и выступает принудительное отстранение от власти должностных лиц и публичных органов власти, утративших легитимность в глазах народа. В этом случае конструктивный протест выступает и в качестве крайней формы контроля общества за органами публичной власти. При этом он будет носить легитимный характер в случае соответствия ожиданиям большинства общества и его одобрения населением. А легальность он приобретает, как показывает практика революционных переворотов, путем дальнейшего узаконения перехода власти посредством использования демократических процедур (референдумов, выборов и т. п.).

Во избежание подобных ситуаций, как справедливо отмечает В. Ф. Коломийцев, «гуманное общество должно... определяться наличием массовых и влиятельных общественных организаций, которые способны осуществлять контроль за деятельностью государственных чиновников» [39, с. 3]. Таким образом, в России согласно действующему законодательству в качестве пределов общественного контроля выступает исключительно его легальное осуществление.

Выводы. На основании проведенного исследования можно сделать ряд выводов.

1. Под пределами общественного контроля следует понимать, во-первых, совокупность пространственных и временных границ его организации и осуществления; во-вторых, идеал, грани, к которым необходимо стремиться при его реализации; в-третьих, максимальный охват и мыслимую полноту его содержания; в-четвертых, крайнюю и высшую ступень реализации данного вида деятельности с позиций ее легальности и легитимности.

2. Анализ пределов общественного контроля показал необходимость разработки системы мероприятий по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего данный институт гражданского общества: во-первых, в части уточнения пространственных и временных границ его осуществления; во-вторых, в части определения полноты его наполнения (по его принципам, целям и задачам, формам, объектам, полномочиям субъектов и их количеству); в-третьих, с позиции оценки пределов легальности и легитимности данного вида деятельности.

Список использованных источников

1. Об Общественной палате муниципального образования город Краснодар [Электронный ресурс] : постановление администрации муницип. образования г. Краснодар, 18 авг. 2010 г., № 6214 // КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/446219111>. – Дата доступа: 01.01.2019.
2. Об Общественной палате Краснодарского края и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Краснодарского края [Электронный ресурс] : Закон Краснодар. края, 3 марта 2017 г., № 3575-КЗ // КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/429097561>. – Дата доступа: 01.01.2019.
3. Передрук, А. Немного об общественном контроле в Вооруженных Силах РФ [Электронный ресурс] / А. Передрук // 7x7: новости, мнения, блог. – Режим доступа: <https://7x7-journal.ru/post/27225>. – Дата доступа: 01.01.2019.
4. Уполномоченный по делам военнослужащих [Электронный ресурс] // Deutscher Bundestag. – Режим доступа: <https://www.bundestag.de/parlament/wehrbeauftragter/ru>. – Дата доступа: 01.01.2019.
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федер. закон, 21 июля 2014 г., № 212-ФЗ // Рос. газ. – 2014. – 23 июля. – федер. вып. № 163 (6435).
6. Об Общественной палате Российской Федерации : Федер. закон, 4 апр. 2005 г., № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
7. Об общественном контроле в Свердловской области [Электронный ресурс] : Закон Свердл. обл., 19 янв. 2016 г., № 151-ОЗ // КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/429088309>. – Дата доступа: 01.01.2019.
8. Об общественном контроле в Краснодарском крае [Электронный ресурс] : Закон Краснодар. края, 25 дек. 2015 г., № 3305-КЗ // КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/432809870>. – Дата доступа: 01.01.2019.
9. Околёнова, О. А. Новое прочтение принципов общественного контроля в современных условиях / О. А. Околёнова // Тр. по интеллект. собственности. – 2015. – Т. 21, № 2. – С. 110–123.
10. Бердникова, Е. В. Пробелы правовой регламентации принципов общественного контроля в Российской Федерации / Е. В. Бердникова // Соврем. о-во и право. – 2016. – № 2 (23). – С. 12–21.
11. Кодекс этики членов Общественной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] : принят на втором пленар. заседании Обществ. палаты Рос. Федерации 14 апр. 2006 г. // Общественная палата Российской Федерации. – Режим доступа: <https://www.oprf.ru/about/1391/493>. – Дата доступа: 01.01.2019.
12. Килессо, М. А. Принципы общественного контроля над деятельностью органов местного самоуправления в России / М. А. Килессо // Пробелы в рос. законодательстве. – 2016. – № 2. – С. 24–30.
13. Нужнова, С. Л. Анализ принципов института общественного контроля как инструмента взаимодействия гражданского общества и государства / С. Л. Нужнова, М. С. Терентьева, С. С. Ключников // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и упр. – 2016. – № 4 (71). – С. 89–92.
14. Долгих, Ф. И. Общественный контроль за деятельностью политических партий – к постановке вопроса / Ф. И. Долгих // Пробелы в рос. законодательстве. – 2016. – № 2. – С. 13–18.
15. Соколова, О. В. Принципы осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания / О. В. Соколова // Уголов.-исполн. право. – 2014. – № 2 (18). – С. 42–47.
16. Занина, Т. М. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы / Т. М. Занина, М. С. Крицкая // Адм. право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 38–42.
17. Бердникова, Е. В. Обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина как основная цель общественного контроля в России / Е. В. Бердникова // Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. аспирантов, преподавателей, практ. работников (1–2 июля 2015 г.) / Сарат. гос. ун-т [и др.] ; редкол.: Г. Н. Комкова [и др.]. – М., 2015. – С. 9–13.
18. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646. – Дата доступа: 01.01.2019.
19. Литвинова, Ю. М. К вопросу о формах общественного контроля в Российской Федерации / Ю. М. Литвинова // Ленингр. юрид. журн. – 2015. – № 3 (41). – С. 53–60.
20. Михеев, Д. С. К вопросу о формах общественного контроля / Д. С. Михеев // Вестн. Марийс. гос. ун-та. Сер. : Ист. науки. Юрид. науки. – 2018. – Т. 4, № 1. – С. 66–70.
21. Япрынцева, И. М. Правотворческая инициатива граждан как форма общественного контроля в Российской Федерации / И. М. Япрынцева // Гражд. о-во в России и за рубежом. – 2016. – № 2. – С. 15–19.
22. О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе [Электронный ресурс] : Закон Ямало-Ненец. автоном. округа, 8 июня 2009 г., № 37-ЗАО // КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/895234396>. – Дата доступа: 01.01.2019.
23. Mikheev, D. S. On the experience of legal regulation of the principle of local authorities in German law / D. S. Mikheev, T. N. Mikheeva, M. A. Mokoseeva // Rev. of Europ. Studies. – 2015. – Vol. 7, № 8. – P. 23–27. <https://doi.org/10.5539/res.v7n8p23>
24. Иванова, К. А. Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти / К. А. Иванова // Конституц. и муницип. право. – 2017. – № 10. – С. 15–17.
25. Гриб, В. В. Президент РФ – объект общественного контроля? [Электронный ресурс] / В. В. Гриб // Отрасли права : аналит. портал. – Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/20741>. – Дата доступа: 01.01.2019.
26. Тверской районный суд города Москвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tverskoy.msk.sudrf.ru>. – Дата доступа: 01.01.2019.

27. О федеральной службе безопасности [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 3 апр. 1995 г., № 40-ФЗ // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6300. – Дата доступа: 01.01.2019.
28. Чиркин, В. Е. О современной концепции публичной власти / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2016. – № 2. – С. 5–14.
29. Гриб, В. В. Субъекты естественных монополий и государственных корпораций как объекты общественного контроля / В. В. Гриб // Конкурент. право. – 2016. – № 4. – С. 3–5.
30. Долгих, Ф. И. Общественный контроль за финансовой деятельностью политических партий / Ф. И. Долгих // Проблемы экономики и юрид. практики. – 2017. – № 1. – С. 84–88.
31. Об общественных советах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 2 нояб. 2015 г., № 383-V. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=36800092#pos=3;-252. – Дата доступа: 01.01.2019.
32. Об общественном контроле в Республике Казахстан [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан : проект // Право и СМИ Центральной Азии. – Режим доступа: <http://medialaw.asia/posts/10-07-2013/73245.html>. – Дата доступа: 01.01.2019.
33. Мурзанов, И. А. Профессиональные союзы как субъекты общественного контроля / И. А. Мурзанов // Закон и право. – 2016. – № 5. – С. 52–55.
34. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 12 янв. 1996 г., № 10-ФЗ // КОДЕКС. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/9015224>. – Дата доступа: 01.01.2019.
35. Хачатрян, М. С. Пределы правового регулирования общественного контроля / М. С. Хачатрян // Юрид. иссл. – 2017. – № 9. – С. 24–30.
36. Безкоровая, Ю. Е. Кризис легальности и легитимности государственной власти в контексте формирования «сильного» государства / Ю. Е. Безкоровая // Государство и право. – 2011. – № 7. – С. 101–103.
37. Чиркин, В. Е. Легализация и легитимация государственной власти / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 10–18.
38. Глухих, В. А. Легитимность власти и революция / В. А. Глухих, С. М. Елисеев // Дискурс. – 2016. – № 5. – С. 108–114.
39. Коломийцев, В. Ф. Для нового курса необходим диалог власти с народом / В. Ф. Коломийцев // Гражданин и право. – 2010. – № 7. – С. 3–17.

References

1. About Public chamber of municipality the city of Krasnodar: the resolution of administration of municipality the city of Krasnodar of August 18, 2010, no. 6214. *CODEX. Electronic fund of legal and regulatory technical documentation*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/446219111> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
2. On the Public chamber of Krasnodar region and on amendments to certain legislative acts of Krasnodar krai: the Law of Krasnodar territory of March 3, 2017, no. 3575-KZ. *CODEX. Electronic fund of legal and regulatory technical documentation*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/429097561> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
3. Peredruk A. A little bit of social control in the Armed Forces of the Russian Federation. *7x7: news, opinions, blogs*. Available at: <https://7x7-journal.ru/post/27225> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
4. The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces. *Deutscher Bundestag*. Available at: <https://www.bundestag.de/en/parliament/commissioner> (accessed 01.01.2019).
5. About bases of public control in the Russian Federation: Federal law of July 21, 2014, no. 212-FZ. *Rossiyskaya gazeta = Russian Newspaper*, 2014, July 23, no. 163 (6435) (in Russian).
6. About public chamber of the Russian Federation: Federal law of April 4, 2005, no. 212-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoi Federatsii = Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2005, no. 15, art. 1277 (in Russian).
7. About public control in Sverdlovsk region: the Law of Sverdlovsk region of December 19, 2016, no. 151-OZ. *CODEX. Electronic fund of legal and regulatory technical documentation*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/429088309> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
8. About public control in Krasnodar krai: the Law of Krasnodar krai of December 25, 2015, no. 3305-KZ. *CODEX. Electronic fund of legal and regulatory technical documentation*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/432809870> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
9. Okolesnova O. A. New reading of the principles of civil control in today environment. *Trudy po intellektual'noi sobstvennosti = Issues on Intellectual Property*, 2015, vol. 21, no. 2, pp. 110–123 (in Russian).
10. Berdnikova E. V. Problems of the legal regulation the principle of public control in the Russian Federation. *Sovremennoe obshchestvo i pravo = Modern Society and Law*, 2016, no. 2 (33), p. 12–21 (in Russian).
11. Code of ethics of members of the Public chamber of the Russian Federation (adopted at the second plenary session of the Public chamber of the Russian Federation 14.04.2006. *Civic Chamber of the Russian Federation*. Available at: <https://www.oprf.ru/about/1391/493> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
12. Kileso M. A. The principles of public control over the activity of local self-government in Russia. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2016, no. 2, p. 24–30 (in Russian).
13. Nuzhnova S. L., Terent'eva M. S., Klyushnikov S. S. Analysis of the principles of the Institute of public control as a tool of interaction between civil society and the state. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie* [Science and education: economy; enterprise; law and management], 2016, no. 4 (71), pp. 89–92 (in Russian).
14. Dolgikh F. I. Public control over the activities of political parties – to the question. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in the Russian Legislation*, 2016, no. 2, pp. 13–18 (in Russian).

15. Sokolova O. V. Principles of public control and promoting to persons who are in places of detention. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo = The Theory of Penal Law*, 2014, no. 2 (18), p. 42–47 (in Russian).
16. Zanina T. M., Kritskaya M. S. Public control over the police activity: notion, tasks, principles. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2016, no. 6, pp. 38–42 (in Russian).
17. Berdnikova E. V. Ensuring the implementation and protection of human and civil rights and freedoms as the main goal of public control in Russia. *Vzaimodeistvie institutov vlasti i obshchestva v sfere zashchity prav cheloveka: materialy VIII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii aspirantov, prepodavatelei, prakticheskikh rabotnikov (1–2 iyulya 2015 g.)* [Interaction of institutions of power and society in the field of human rights protection: materials VIII international scientific-practical conference of graduate students, teachers, practitioners (July 1–2, 2015)]. Moscow, 2015, pp. 9–13 (in Russian).
18. The message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of December 12, 2013. *ConsultantPlus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646 (accessed 01.01.2019) (in Russian).
19. Litvinova Yu. M. The form of public control in the Russian Federation. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal = Leningrad Law Journal*, 2015, no. 3 (41), pp. 53–60 (in Russian).
20. Mikheev D. S. Tho the issue of public control forms. *Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki = Vestnik of the Mari State University. Chapter «History. Law»*, 2018, vol. 4, no. 1, pp. 66–70 (in Russian).
21. Yapryntsev I. M. Legal work initiative of citizens as a form of social control in the Russian Federation. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom = Civil Society in Russia and Abroad*, 2016, no. 2, pp. 15–19 (in Russian).
22. About monitoring of legal space in the Yamalo-Nenets Autonomous area: the Law of the Yamalo-Nenets Autonomous area, June 8, 2009, no. 37-CJSC. *CODEX. Electronic fund of legal and regulatory technical documentation*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/895234396> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
23. Mikheev D. S., Mikheeva T. N., Mokoseeva M. A. On the experience of legal regulation of the principle of local authorities in German law. *Review of European Studies*, 2015, vol. 7, no. 8, p. 23–27. <https://doi.org/10.5539/res.v7n8p23>
24. Ivanova K. A. Electronic petitions as means of public control over public authorities. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 10, pp. 15–17 (in Russian).
25. Grib V. V. President of the Russian Federation – the object of public control? *Sectors of Law*. Available at: <http://отрасли-права.рф/article/20741> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
26. *Tver court*. Available at: <http://tverskoy.msk.sudrf.ru> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
27. On the Federal security service: Federal law of April 3, 1995, no. 40-FZ. *ConsultantPlus*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6300 (accessed 08.06.2019) (in Russian).
28. Chirkin V. E. Bout a modern concept of public power. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2016, no. 2, pp. 5–14 (in Russian).
29. Grib V. V. The Subjects of natural monopolies and state corporations as public control objects. *Konkurentnoe pravo = Competition law*, 2016, no. 4, pp. 3–5 (in Russian).
30. Dolgikh F. I. Public control over the financial activities of political parties. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki = Economic Problems and Legal Practice*, 2017, no. 1, p. 84–88 (in Russian).
31. *On public councils: Law of the Republic of Kazakhstan, November 2, 2015, no. 383-V*. Available at: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=36800092#pos=3;-252 (accessed 08.06.2019) (in Russian).
32. *On public control in the Republic of Kazakhstan: Draft Law of the Republic of Kazakhstan. Law and Mass Media of Central Asia*. Available at: <http://medialaw.asia/posts/10-07-2013/73245.html> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
33. Murzanov I. A. Trade unions as subjects of public control. *Zakon i parvo [Law and Right]*, 2016, no. 5, p. 52–55 (in Russian).
34. *On trade unions, their rights and guarantees of activity: Federal law of January 12, 1996, no. 10-FZ. CODEX. Electronic fund of legal and regulatory technical documentation*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/9015224> (accessed 01.01.2019) (in Russian).
35. Khachatryan M. S. Limits of legal regulation of public control. *Yuridicheskie issledovaniya = Legal Studies*, 2017, no. 9, pp. 24–30 (in Russian).
36. Bezkorovainaya Yu. E. Crisis of the legality and legitimacy of the state authority in a context of the state building. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2011, no. 7, pp. 101–103 (in Russian).
37. Chirkin V. E. Legalization and legitimization of state power. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1995, no. 8, pp. 10–18 (in Russian).
38. Glukhikh V. A., Eliseev S. M. The legitimacy of power and the revolution. *Diskurs = Discourse*, 2016, no. 5, pp. 108–114 (in Russian).
39. Kolomiitsev V. F. The new course requires a dialogue between the authorities and the people. *Grazhdanin i pravo [Citizen and Law]*, 2010, no. 7, pp. 3–17 (in Russian).

Информация об авторе

Гончаров Виталий Викторович – доктор философских наук, кандидат юридических наук, исполнительный директор. Юридическая консалтинговая корпорация «Ассоциация независимых правозащитников» (ул. Промышленная, д. 50, 350002, Краснодар, Российская Федерация). E-mail: niipgergo2009@mail.ru.

Information about the author

Vitaly V. Goncharov – D. Sc. (Philos.), Ph. D. (Law), Executive Director. Legal Consulting Corporation “Association of Independent Human Rights Defenders” (50 Promyshlennaya Str., 350002 Krasnodar, Russia). E-mail: niipgergo2009@mail.ru.