



П. Б. Жгучев

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

P. B. Zhguchev

THE DEVELOPMENT OF SOCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье исследуется понятие общественного контроля, анализируется Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Автор приходит к выводу, что действующая редакция закона не в полной мере обеспечивает реального осуществления общественного контроля в России. Статья строится на точке зрения, согласно которой общественный контроль, это — в первую очередь, деятельность граждан и создаваемых ими объединений. Основываясь на этом подходе, автор предлагает внести в закон поправки, направленные на повышение эффективности общественного контроля, в частности изменить закрепленное в законе определение общественного контроля. Особое внимание автор акцентирует на необходимости расширения закреплённого в законе перечня субъектов общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, граждане, общественные интересы, закон.

The article explores the concept of social control, analyzes the Federal Law «On the foundations of social control in the Russian Federation» The author concludes that the current version of the law does not fully ensure effective implementation of public control in Russia. Article is based on the point of view that social control is, first of all, the activities of individuals and organizations created by them. On the basis of this approach, the author suggests that the law amendments aimed at improving the efficiency of public scrutiny, in particular to change the statutory definition of social control. The author pays a particular attention to the need to expand the enshrined in the law list of social control subjects.

Keywords: social control, social control subjects, citizens, public interest law.

Общественный контроль имеет большое значение для развития современной российской государственности. Об этом свидетельствует ряд аргументов.

Во-первых, общественный контроль является важным средством обеспечения эффективного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Очевидно, что в случае грамотно организованного и объективного контроля контролируемые органы и должностные лица будут осуществлять свою деятельность эффективнее, чем неконтролируемые.

Во-вторых, общественный контроль является необходимым инструментом противодействия коррупции. Правоохранительные и иные государственные органы не всегда способны обличить коррупционные схемы ввиду возможной встроенности сотрудников данных органов в эти схемы. Поэтому большая роль в деле выявления и огласки фактов коррупции принадлежит гражданам и образуемым ими институтам гражданского общества.

В-третьих, что самое главное, возможность осуществления общественного кон-



троля является одним из ключевых условий построения гражданского общества и правового государства. Без общественного контроля невозможно эффективное взаимодействие органов государства и институтов гражданского общества. Именно общественный контроль должен послужить важнейшим средством недопущения злоупотреблений полномочиями государственными органами, а также муниципальными органами и должностными лицами. Если у институтов гражданского общества не будет возможности контролировать государство, то они не смогут принять адекватные меры по защите интересов российских граждан. Учитывая, что Конституция РФ провозглашает построение в России демократического правового государства, а необходимость построения гражданского общества хотя прямо и не указана в Конституции РФ, но вытекает из ее смысла, можно утверждать, что наличие в стране реально действующего общественного контроля является необходимым условием претворения основополагающих конституционных принципов в жизнь. Таким образом, общественный контроль воздействует, в том числе, и на основополагающие для российского общества и государства общественные отношения.

Многие авторы полагают, что юридической основой общественного контроля является ст. 3 Конституции РФ. Например, П. И. Юнацкевич пишет: «Непосредственное осуществление власти означает управление материальными, нематериальными и людскими ресурсами Российской Федерации. Управление включает в себя целеполагание, планирование, организацию, исполнение и контроль результатов. Именно общественный контроль, как часть непосредственного осуществления власти народом Российской Федерации, предполагает оценку общественной значимости служебного поведения государственных служащих, занятых на основании соответствующих законов реализацией народовластия в сфере управления материальными, нематериальными и людскими ресурсами» [11]. Считаю необходимым согласиться с цитируемым автором.

Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии с ч. 2 той же статьи народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом,

можно говорить о подконтрольности государственных и муниципальных органов народу. Следовательно, из смысла Конституции РФ вытекает право российских граждан осуществлять контроль деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Долгое время право граждан на общественный контроль не имело прямого юридического закрепления. Кроме того, не было закреплено определение общественного контроля, не был указан круг принципов, субъектов и форм общественного контроля. Правом была урегулирована деятельность отдельных субъектов общественного контроля: Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов РФ, общественных советов, общественных наблюдательных комиссий. Но в целом, по общему мнению исследователей общественного контроля, его правовое регулирование было недостаточным. Несмотря на то что общественному контролю был посвящен довольно-таки большой массив правовых норм, необходимо было эти нормы систематизировать, устранить довольно-таки обширные пробелы в правовом регулировании. Иными словами, требовалось принятие системообразующего закона об общественном контроле. Разработка данного закона и обсуждение его проектов велись на протяжении нескольких лет. Активное участие в подготовке законопроекта принимали Общественная палата РФ и возглавляемый М. А. Федотовым Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека [9].

В итоге в России был принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Праву граждан на общественный контроль посвящена ст. 3 закона. Часть 1 данной статьи гласит: «Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций». Законодательное закрепление права граждан на общественный контроль представляется положительным шагом. Однако в ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» перечислены субъекты общественного контроля, и ни граждане, ни общественные объединения в качестве таковых не названы.

Согласно указанной выше статье субъектами общественного контроля являются: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты





субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации; общественные наблюдательные комиссии; общественные инспекции; группы общественного контроля; иные организационные структуры общественного контроля.

Таким образом, согласно логике закона, граждане РФ и их объединения должны осуществлять право на общественный контроль не напрямую, а опосредованно — через общественные палаты, общественные советы и иные специально созданные органы общественного контроля. Такой подход к определению круга субъектов общественного контроля представляется в корне неверным, противоречащим принципу доступности общественного контроля. Рядовые граждане сильно ограничиваются в возможности принять активное участие в контрольной деятельности. Представляется необходимым дополнить ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», указав в ней в качестве субъектов общественного контроля граждан Российской Федерации и некоммерческие организации, имеющие соответствующую цель, закрепленную в их уставе.

А. И. Хорошильцев полагает, что закон, посвященный общественному контролю, удачнее и правильнее именовать «О контрольной власти народа и общественном контроле». Названный выше автор считает, что потребность в увязывании общественного контроля и контрольной власти народа в одном законе вытекает из ряда причин. Во-первых, потому, что власть народа и его контрольная власть являются основополагающими факторами по отношению к общественному контролю. Во-вторых, термин «власть народа» имеет более определенный смысл и закреплен в Конституции в отличие от понятия «общественный контроль». Для введения понятия последнего в правовое поле его необходимо опосредовать конституционно закрепленным понятием «власть народа» и соответственно понятием его контрольной власти [1, с. 64—65]. Не соглашаясь с А. И. Хорошильцевым, отмечу, что если им выделяется контрольная власть народа, то по логике следовало бы выделить и иные направления народной власти и охарактеризовать каждое из них. Полагаю, не

следует перегружать законодательство излишней терминологией. Нормативное закрепление понятия «контрольная власть народа» не представляется необходимым шагом, поскольку и без введения этого термина можно указать в законе, что право граждан на общественный контроль нормативно закрепляется на основании и во исполнение ст. 3 Конституции РФ. Соответственно, предлагаю изложить ч. 1 ст. 3 «Право граждан на участие в осуществлении общественного контроля» Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции:

«1. Право граждан Российской Федерации на участие в осуществлении общественного контроля является одной из составляющих власти многонационального народа Российской Федерации и вытекает из смысла статьи 3 Конституции Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации (далее также — граждане) вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций».

Спорным является вопрос об определении термина «общественный контроль» — ключевом понятии рассматриваемого закона. Корень проблемы состоит в том, что прежде чем давать определение видового понятия «общественный контроль», необходимо определиться со значением более широкого родового понятия «контроль». При этом в науке отсутствует общепринятое определение контроля. Разногласие между авторами заключается главным образом в том, включает ли в себя категория «контроль» лишь получение и анализ информации о деятельности контролируемого, или же категория «контроль» включает в себя возможность субъектов контроля вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого, в том числе давать обязательные для исполнения указания и самостоятельно привлекать контролируемого к юридической ответственности [3, с. 12—26]. Таким образом, категорию «контроль» можно понимать как в узком, так и в широком смысле. Например, в словаре по экономике и финансам предлагается следующее определение: «Контроль — процесс, обеспечивающий достижение системой поставленных целей и состоящий из трех основных элементов: установление стандартов деятельности системы, подлежащих проверке; измерение достигнутых результатов с ожидаемыми результата-

ми; корректировка управленческих процессов, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов» [8]. Очевидно, что данное определение соответствует широкому значению термина «контроль».

Современный экономический словарь предлагает два альтернативных определения контроля, в узком и в широком смысле: «Контроль (от франц. *controle* — проверка) — 1) составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями; 2) контроль над объектом, реальная власть, сосредоточение прав управления объектом в одних руках» [7].

В толковом словаре Д. Н. Ушакова контроль определяется как надсмотр над чем-нибудь с целью проверки [10]. Очевидно, что по результатам любой проверки делаются соответствующие выводы, и уже исходя из сделанных выводов осуществляются дальнейшие мероприятия. Особого внимания заслуживает определение контроля, приводимое С. А. Коршуновым: «Контроль — неотъемлемая часть (функция, стадия, составляющая) системы управления, целью которой является получение информации об объекте управления (вскрытие отклонений от принятых норм, нарушений законности, неэффективного и неэкономичного расходования ресурсов) на возможно более ранней стадии с тем, чтобы в дальнейшем иметь возможность принять корректирующие меры» [3, с. 23]. Как видно, даваемое С. А. Коршуновым определение тяготеет к узкому значению термина «контроль», при этом автор разграничивает контроль и меры, принимаемые по результатам контроля. Таким образом, согласно приведенным выше определениям, вмешательство в оперативную деятельность контролируемого и привлечение его к юридической ответственности понимаются как следствие контроля, а не как его составная часть.

На мой взгляд, также представляется целесообразным разграничение контроля и мер, принимаемых по итогам контроля. Поскольку при отсутствии такого разграничения, то есть при широком понимании контроля, происходит фактическое отождествление термина «контроль» с термином «регулирование» [10], что ве-

дет к ненужной путанице и подмене понятий.

Еще до принятия Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» мною было сформулировано следующее определение общественного контроля: «Под общественным контролем следует понимать процесс целенаправленного получения гражданами и (или) их объединениями информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, в отдельных случаях общественных и религиозных объединений, иных организаций и учреждений с целью принятия на основе полученной информации мер, направленных на корректировку деятельности названных субъектов, а в случае выявления правонарушений, привлечение виновных к юридической ответственности» [2].

Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет общественный контроль следующим образом: «Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [5, ч. 1 ст. 4].

Таким образом, закрепленное в законе определение по смыслу в целом совпадает с предложенным мною определением общественного контроля. Оно так же исходит из узкого значения слова «контроль», указывает на публичную природу общественного контроля. Однако в последнем аспекте данное в законе определение более радикально. Главное различие заключается в том, что, давая определения общественного контроля, законодатель вычеркнул из круга его объектов всех тех, кто не осуществляет публичные полномочия. То есть согласно определению, даваемому в законе, деятельность общественных и религиозных объединений не может быть подвержена общественному контролю. Между тем, полагаю, что общественный контроль деятельности данных субъектов иногда бывает необходим.





В предложенном мною определении общественного контроля акцентировано внимание на том, что это деятельность именно граждан и их объединений, а не абстрактных субъектов общественного контроля, в круг которых можно включить и исключить отсюда кого угодно. Полагаю, что это является существенным преимуществом выработанного мною определения. Также в нем содержится указание на необходимость принятия на основе полученной информации мер, направленных на корректировку деятельности подконтрольных субъектов, а в случае выявления правонарушений привлечение виновных к юридической ответственности. Думается, что такое указание должно быть закреплено в федеральном законе.

Таким образом, полагаю необходимым изложить ч.1 ст. 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции:

«Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается процесс целенаправленного получения гражданами и (или) их объединениями информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, в отдельных случаях общественных и религиозных объединений, иных организаций и учреждений с целью принятия на основе полученной информации мер, направленных на корректировку деятельности названных субъектов, а в случае выявления правонарушений, привлечение виновных к юридической ответственности».

В современной науке получило распространение понимание общественного контроля как деятельности субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля [4, с. 75].

В свою очередь, под общественными интересами понимаются интересы неопределенного круга лиц, связанные с обеспечением их безопасности и благополучия, соблюдением их прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и нормами международного права [4, с. 74].

Понятие «общественные интересы» не только разрабатывается как теоретическая категория, но и было предложено для нормативного закрепления в федеральном законодательстве.

Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного

контроля в Российской Федерации» не содержит в себе определение термина «общественные интересы». Однако ч. 1 ст. 15 гласит: «Общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют общественный контроль в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль». Таким образом, в текст закона словосочетание «общественные интересы» было введено, при этом закон не указывает, что под общественными интересами следует понимать. Соответственно неясно? включил ли сознательно законодатель категорию «общественные интересы» в понятийный аппарат российской правовой системы и можно ли ссылаться на факт нарушения общественного интереса, например, заявителю в судебном заседании, или же употребление словосочетания «общественные интересы» в тексте закона является случайным.

Полагаю, что нормативное закрепление категории «Общественные интересы» не приведет к положительному эффекту, напротив, оно ограничит круг вопросов, подлежащих общественному контролю, и даже более того, создаст юридическую возможность для дальнейшего сужения данного круга. Не следует ограничивать круг вопросов, подлежащих общественному контролю, довольно-таки узкой по своему значению категорией «общественные интересы». Думается, что общественному контролю должно подлежать все то, что не составляет государственную или иную охраняемую законом тайну.

В связи с вышесказанным уместно процитировать высказывание М. А. Федотова: «Сфера деятельности общественного контроля должна расширяться, постепенно распространяться на новые организации и ведомства» [6, с. 3].

В заключение статьи можно сделать следующий вывод. Принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» было необходимым и в целом положительным шагом. Закон далек от совершенства, несмотря на длительный период разработки, он получился довольно «сырым». Складывается впечатление, что законо-

датель стремился в некоторой степени ограничить возможность граждан участвовать в осуществлении общественного контроля, отсеять от контрольной деятельности широкие слои населения, сделать общественный контроль профессиональной деятельностью специализированных и в целом лояльных государству структур. Действующая редакция закона не обеспечивает в полной мере реально-

го осуществления общественного контроля в России. Закон должен стать более демократичным, направленным на обеспечение возможности рядовых граждан принимать полноценное участие в контрольной деятельности. Таким образом, закону требуется доработка, в процессе которой могут быть использованы изменения и дополнения к закону, предложенные в данной статье.

References

1. Belyaev V. P. Kontrol' v sovremennoi Rossii: voprosy teorii i praktika pravovogo regulirovaniya : monografiya [Control in Modern Russia: Issues of Theory and Practice of Legal Regulation: Monograph] / V. P. Belyaev, O. V. Brezhnev, I. B. Lagutin, A. I. Khoroshil'tsev. — Moscow: Yurлитinform Publ., 2013.
2. Zhguchev, P. B. Problemy v opredelenii ponyatiya «obshchestvennyi kontrol'» [Problems in Defining the Notion of 'Social Control'] / P. B. Zhguchev // *Gumanitarne nauki i obrazovanie*. — 2012. — No. 2 (10). — p. 132—134.
3. Korshunov, S. A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya v sfere mestnogo samoupravleniya : dis. ... kand. yurid. nauk [Legal Regulation of State Control in the Sphere of Local Government: Thesis of Cand. Sc. Law] / S. A. Korshunov. — Kazan, 2006.
4. Mikheev, D. S. Obshchestvennyi kontrol' za deyatelnost'yu organov mestnogo samoupravleniya: problemy stanovleniya i tendentsii razvitiya : monografiya [State Control over the Activity of Bodies of Local Government : Problems of Establishment and Tendencies of Development: Monograph] / D. S. Mikheev. — Ioshkar-Ola, 2012.
5. On fundamentals of social control in the Russian Federation: Federal Law as of 21.07.2014 No. 212-FZ // *Rossiiskaya gazeta*. — 2014. — July 23. (In Russ.)
6. Public control: New perspectives // *Prestuplenie i nakazanie*. — 2012. — No. 1. (In Russ.)
7. Raizberg, B. A. Sovremennyy ekonomicheskii slovar' [Modern Economic Dictionary] [Electronic Resource] / B. A. Raizberg, Lozovskii, L. Sh. E. B. Starodubtseva. — 5th edition., revised and enlarged // *Yandeks. Slovari*. — URL: <http://slovari.yandex.ru> (date of access: 16.04.2012).
8. Slovar' po ekonomike i finansam [Dictionary on Economics and Finance] [Electronic Resource] // *Yandeks. Slovari*. — URL: <http://slovari.yandex.ru> (date of access: 16.04.2012).
9. President of Russia's Council on Civil Society and Human Rights [Electronic Resource]. — URL: http://old.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/ (date of access: 18.02.2015). (In Russ.)
10. Dictionary of the Russian Language: In 4 Volumes [Electronic Resource] / pod red. D. N. Ushakova // *Yandeks. Slovari*. — URL: <http://slovari.yandex.ru> (date of access: 16.04.2012).
11. Yunatskevich, P. I. Pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya sluzhebnogo povedeniya gosudarstvennykh sluzhashchikh [Legal Fundamentals of Public Control of Official Behaviour of Public Officers] [Electronic Resource] / P. I. Yunatskevich. — St. Petersburg: OSB PANI Publ., 2006. — URL: <http://www.cobrac.spb.ru/down/lib/pravovie-osnovi-obshchestvennogo-kontrol.pdf> (date of access: 18.02.2015)

ЖГУЧЕВ Павел Борисович, аспирант кафедры государственного и административного права Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва. 430005, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68. E-mail: Pawell-11-9@mail.ru

ZHGUCHEV Pavel Borisovich, a graduate student of the department of public and administrative law Mordovia State University named after N. P. Ogarev. Bolshevitskayastreet, 68. 430005, Saransk, E-mail: Pawell-11-9@mail.ru

For citation: **P. B. Zhguchev** The Development of social control in the Russian Federation *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 2(50).2015. pp. 190—195.

