

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

УДК 342.9 О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

© 2024 **О.В. Чумакова**

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)

В статье рассмотрены дискуссионные аспекты дефиниции «общественный контроль», а также субъекты и общественного контроля, его формы. Предложены некоторые меры по совершенствованию общественного контроля

Ключевые слова: общественный контроль, контрольно-надзорная деятельность, субъекты общественного контроля, объекты общественного контроля, формы общественного контроля.

О.В. Чумакова

*Профессор кафедры конституционного и административного права
Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России),
доктор юридических наук, доцент*

Проблему осуществления общественного контроля в механизме контрольно-надзорной деятельности делали предметом научного исследования такие видные ученые, как В.В. Гриб, С.М. Зубарев, Е.В. Киричек, А.М. Кононов, А.В. Мартынов¹. Можно выделить работы и иных исследователей. Осмысление общественного контроля в современном Российском государстве идея не новая, но по-прежнему актуальная. Различные аспекты общественного контроля – достаточно обширная почва для исследований.

Законодатель не только допускает возможность осуществления общественного контроля, но и поощряет его проведение в различных областях публичных отношений, закрепляя возможность общественного контроля в различных правовых актах, в которых более детально расписан порядок и субъектный состав общественного воздействия на органы государственной власти.

Общественный контроль заключается в деятельности субъектов общественного контроля, осуществляемой в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, реализующих в соответствии с фе-

деральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Субъектами общественного контроля могут выступать Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов и муниципальных образований, общественные советы при органах государственной власти. Для осуществления контроля возможно создание: общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля, иных организационных структур общественного контроля.

В общественном контроле могут принимать участие граждане по собственной инициативе и некоммерческие организации, которые могут выступать в качестве общественных контролеров, общественных инспекторов и общественных экспертов, но по закону субъектами общественного контроля являются исключительно общественные палаты и советы. И как отмечают некоторые исследователи, материалы, подготовленные по результатам общественного контроля, должны получить одобрение общественной палаты или совета, для того чтобы приобрести статус документов общественного контроля². Подобное бюрократическое препятствие является проблемой, снижающей уровень гражданской активности персональных участников общественного контроля.

Законодательно предусмотрены следующие формы общественного контроля – общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания.

С учетом открытости этого списка есть возможность использования иных, вырабатываемых практикой, форм.

Как справедливо отмечает В.В. Гончаров, в процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют эффективному функционированию данного института гражданского общества³. Однако его предложение использовать международный и зарубежный опыт формирования и функционирования общественного контроля для разрешения данных проблем нам представляется необоснованным.

Говоря про зарубежные институты контроля гражданского общества над публичной властью⁴, мы не можем забывать про периодически возникающие скандалы, связанные с тем, что институты общественного контроля в зарубежных странах подвергаются гонениям. Также, по мнению автора, не стоит недооценивать общественный контроль в нашей стране в советский период⁵. Конечно, ранее в научной литературе использовали иные дефиниции, в частности понятия «народный контроль», «социалистический контроль» и «партийный контроль», применительно к контролю советского периода, сочетающему государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. А аргумент, что после развала СССР при построении государственно-правовой системы в Российской Федерации за основу была взята западная модель формирования и функционирования публичной власти и поэтому следует использовать для организации и осуществления общественного контроля за ней лучшие западные образцы формирования и функционирования данного института гражданского общества⁶, представляется совершенно не обоснованным. На наш взгляд, наоборот следует корректировать отечественное законодательство для того, чтобы изжить навязанное извне и тем более перестать считать зарубежное законодательство прогрессивным, а отечественное отсталым.

По мнению В.В. Гриба, общественный контроль отождествляется с гражданским контролем, вытекающая из концепции гражданского общества⁷.

Обращение к юридической литературе или правоприменительной практике позволяет прийти к выводу, что само по себе исследование проблематики общественного контроля не вменяется в рамки административного права. Сле-

дует сделать подобное исследование комплексным, вовлекая в этот процесс конституционное, земельное, экологическое законодательство. При этом единое понимание данной категории у разных юристов отсутствует, что создает различные проблемы как в правотворческом, так и в правоприменительном процессе.

Понятие «общественный контроль» явилось предметом многих научных исследований, анализ которых показывает, что на сегодняшний день в целом сформировалось несколько научных позиций, каждая из которых заслуживает внимания.

По мнению Т.В. Троицкой, под терминами «общественный контроль», «гражданский контроль», «народный контроль» принято понимать деятельность, осуществляемую некоммерческими организациями и отдельными гражданами, направленную на выявление и пресечение нарушений прав и свобод человека со стороны органов государственной власти и местного самоуправления⁸. С.М. Зубарев под общественным контролем понимает системную деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению⁹. Н.Н. Кулешова определяет общественный контроль как негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т.е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц¹⁰.

Объектами общественного контроля в сфере функционирования единой системы публичной власти выступают: органы исполнительной власти (Правительство РФ, федеральные министерства, службы и проч.), законодательные органы власти, иные государственные органы, учреждения, организации, а также соответствующие органы и учреждения на региональном уровне, органы местного самоуправления. Данные объекты общественного контроля выступают наиболее сложными и одновременно значимыми сферами государственной жизни, в которых граждане и общественные объединения полноценно реализуют свое право на управление делами государства¹¹.

Для того чтобы повысить эффективность и увеличить количество сфер общественного кон-

троля, следует принять во внимание многие факторы. Ряд авторов предлагают привлекать новых субъектов (молодежное сообщество, общественные юридические агентства); создавать союзы и ассоциации субъектов общественного контроля с целью системного и централизованного обсуждения сложившейся практики; использовать нововведения в сфере информационных коммуникаций и цифровизации права¹². На данном этапе развития российского общества и государства, с учетом трансформации государственной жизни с включением общественности, возникновение новых конституционно-правовых инструментов участия граждан в управлении делами государства является закономерным. В нашей стране созданы благоприятные условия для качественного общественного контроля, и после подробного анализа правоприменительной практики и небольшой модернизации законодательства мы можем увидеть новые направления развития общественного контроля и усиление его благотворного влияния на деятельность государственной власти.

Библиографический список

1. Блинова Н.В., Туранов В.И. Народный контроль в СССР [Текст]: Учебное пособие / Н.В. Блинова, В.И. Туранов. – М., 1969. – 62 с.
2. Гончаров В.В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт [Текст] / В.В. Гончаров // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 10. – С. 155–171.
3. Государственный и общественный контроль в СССР [Текст] / Под ред. В.И. Туровцева. – М., 1970. – 332 с.
4. Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации [Текст] / В.В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 11. – С. 3–13.

5. Декало Д.О. Проблемы законодательства Российской Федерации в сфере общественного контроля [Текст] / Д.О. Декало // Молодой ученый. – 2018. – № 22 (208). – С. 218–220.

6. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов [Текст] / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 7–13.

7. Иконников С.Н. Народный контроль в СССР [Текст] / С.Н. Иконников. – М.: Наука, 1978. – 326 с.

8. Киричек Е.В. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации [Текст]: Монография / Е.В. Киричек. – М.: Академия управления МВД России, 2013.

9. Кононов А.М. О некоторых актуальных проблемах совершенствования общественного контроля в Российской Федерации [Текст] / А.М. Кононов // Административное право и процесс. – 2023. – № 2. – С. 18–21.

10. Кулешова Н.Н. О современном состоянии общественного контроля в России [Текст] / Н.Н. Кулешова // Юридическая наука. – 2011. – № 2. – С. 22–23.

11. Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России [Текст] / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 8–16.

12. Погодина И.В. Вовлеченность граждан в государственное управление или «совместное руководство»: методы и формы [Текст] / И.В. Погодина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 4. – С. 6–8.

13. Тепляшин И.В. Сферы реализации общественного контроля: границы достигнутого и направления развития [Текст] / И.В. Тепляшин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 9. – С. 8–12.

14. Троицкая Т.В. Общественный контроль: понятие, механизм осуществления в России [Текст] / Т.В. Троицкая // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): Сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). – Саратов: Саратов. гос. академия права, 2011. – С. 114–115.

¹ Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 3–13; Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13; Киричек Е.В. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Монография. М.: Академия управления МВД России, 2013; Кононов А.М. О некоторых актуальных проблемах совершенствования общественного контроля в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 2. С. 18–21; Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8–16.

² Декало Д.О. Проблемы законодательства Российской Федерации в сфере общественного контроля // Молодой ученый. 2018. № 22 (208). С. 219.

³ Гончаров В.В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 155–171.

⁴ Там же.

⁵ См., напр.: Государственный и общественный контроль в СССР / Под ред. В.И. Туровцева. М., 1970. 332 с.; Блинова Н.В., Туранов В.И. Народный контроль в СССР: Учебное пособие. М., 1969. 62 с.; Иконников С.Н. Народный контроль в СССР. М.: Наука, 1978. 326 с.

⁶ Гончаров В.В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 155–171.

⁷ Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 3–13.

⁸ Троицкая Т.В. Общественный контроль: понятие, механизм осуществления в России // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): Сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). Саратов: Саратов. гос. академия права, 2011. С. 114.

⁹ Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13.

¹⁰ Кулешова Н.Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 22–23.

¹¹ Тепляшин И.В. Сферы реализации общественного контроля: границы достигнутого и направления развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 8–12.

¹² Погодина И.В. Вовлеченность граждан в государственное управление или «совместное руководство»: методы и формы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 6–8.

ON SOME CURRENT ISSUES OF IMPROVING PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF GOVERNMENT BODIES

O.V. Chumakova

*Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia),
Doctor of Sciences (Law), Associate Professor*

The article examines controversial aspects of the definition of «public control», as well as subjects of public control, its forms. Some measures to improve public control are proposed.

Keywords: public control, control and supervisory activities, subjects of public control, objects of public control, forms of public control.