РАЗДЕЛ I. ПОЛИТОЛОГИЯ

Кочетова Ю.А.

К вопросу о понятии общественного контроля в Российской Федерации

РАНХиГС (Брянский филиал)

(Россия, Брянск)

doi:10.18411/spc-01-07-2020-01

idsp: sciencepublic-01-07-2020-01

Аннотация

В статье рассмотрены как официальная трактовка общественного контроля, так и научные исследования в данной области, проведен анализ существующих проблем в понимании правовой природы общественного контроля.

Ключевые слова: конституционно-правовой институт, общественный контроль, субъекты общественного контроля, объект общественного контроля.

Общественный контроль, как отмечалось еще советскими исследователями, является одним из основных видов социального контроля[3].

Контроль с привлечением для его проведения граждан был известен отечественной практике еще в начале прошлого века. Достаточно вспомнить слова В.И. Ленина о рабоче-крестьянском контроле, преследующем цели улучшения жизни и комфортности проживания населения[8].

Что касается современных исследователей, то они по-разному определяют общественный контроль. Например, Д. С. Михеев применительно к сфере местного самоуправления рассматривает его как открытую и гласную деятельность граждан и иных представителей местного сообщества, заключающуюся в наблюдении, проверке и оценке на соответствие общественным интересам деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных организаций[9].

В.В. Комарова, говоря об общественном контроле, связывала его и обязательность его результатов с учредительным характером власти многонационального народа, рассматривая именно его в качестве основного субъекта общественного контроля[6]. А.С. Кузнецов также называет народ Российской Федерации субъектом общественного контроля в широком смысле[7].

По мнению В.В.Гриба «Под общественным контролем в названном 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].

Общественный контроль имеет конституционную основу. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Осуществление народного (общественного) контроля за органами власти - это также форма осуществления власти. Участие граждан в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, предусмотренное ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, также предполагает осуществление народом общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Уместным будет вспомнить и часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, устанавливающую государственный контроль за осуществлением переданных государственных полномочий органам местного самоуправления. Более того, контроль является функцией, сопутствующей любому государственному, муниципальному управлению, позволяющей обеспечить законность в работе органов публичной власти.

Общественный контроль не нашел прямого закрепления в действующей Конституции Российской Федерации, хотя, по мнению ученых, она создает явные предпосылки для общественного контроля как инструмента реализации конституционного права на осуществление народом своей власти.

Однако в предыдущей Конституции СССР 1977 года статья 92 устанавливала создание органов народного контроля. Основными направлениями деятельности этих органов были контроль за соблюдением законодательства, государственных программ, заданий; борьба с нарушениями государственной дисциплины, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой, бюрократизмом. Считать этот контроль общественным нельзя, поскольку он сочетал народный контроль с партийным и государственным контролем.

Таким образом, общественный контроль, являясь конституционно-правовым институтом, дает гражданам возможность непосредственно осуществлять важную функцию - контроль за деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

Впервые правовое урегулирование понятие общественного контроля получило в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[2]. Статья 4 закрепила, что под общественным контролем 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.

По мнению В. В. Гриба, данное нормативное закрепление является большим достижением в развитии института общественного контроля, поскольку отражает желание законодателя придать исследуемому институту полноценную правовую форму.

С другой стороны, это определение все же не охватывает всей специфики исследуемого понятия и, как следствие, нуждается в существенной доработке[4].

Упомянутое определение создает практические проблемы и при реальном осуществлении общественного контроля.

К таким проблемам, во-первых, относится нечеткость определения объекта общественного контроля, т. е. тех сфер, направлений управленческой деятельности, которые могут быть подвергнуты общественному контролю. К слову сказать, в законе вообще отсутствует статья, регулирующая объекты общественного контроля.

Вторым моментом, представляющим сложность в правоприменении, является правовая конструкция «иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия». Было бы более правильным говорить о деятельности органов и организаций, затрагивающей общественные интересы.

И еще в приведенном понятии общественного контроля обращает на себя внимание указание на то, что общественный контроль может осуществляться исключительно субъектами общественного контроля[10].

Таким образом, анализ статьи 4 закона, позволяет сделать вывод, что общественный контроль осуществляется только субъектами общественного контроля, которыми в соответствии со статьей 9 являются:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В перечень субъектов общественного контроля не включены граждане и общественные объединения, хотя статья 3 закона закрепляет за гражданами право лично участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

Также данная статья закрепляет право общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве организатора таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение и принимать участие в иных, предусмотренных законом формах.

В связи с этим следует признать справедливым мнение Д. С. Михеева, что эффективность власти во многом зависит от того, насколько она понятна населению, общественным структурам и от их непосредственного участия в управлении. Это напрямую касается контроля как функции, сопровождающей любое управление. Следует дополнить, что как прямое участие населения, граждан, так и через созданные ими общественные институты в общественном контроле является объективно необходимым.

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31. Ст.4398.
2. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.
3. Государственный и общественный контроль в СССР / Под ред. В.И. Туровцева. М.: Норма, 1970. С.-23
4. Гриб В. В. Общественный контроль: учебник. М.: Изд. группа «Юрист», 2017. С. 22.
5. Гриб В.В. Общественный контроль: Учебник. М.: Юрист, 2017. С. 7 - 10; Чеботарев Г.Н. Общественное представительство: Монография. М.: Юрист, 2017. С. 71.
6. Комарова В.В. Учредительная власть и формы ее реализации // Современное общество и право. 2011. N 1. С. 13 - 19.
7. Кузнецов А.С. Субъекты общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2011. N 6. (78). С. 61.
8. Ленин В.И. Как нам реорганизовать Рабкрин (предложения XII съезду партии) // ППС. 1975. 5-е изд. Т. 45. С. 383 - 388.
9. Михеев Д. С. Гласность и общественный контроль за деятельностью власти на муниципальном уровне // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 6 (56). Часть 1. С. 136-139.
10. Михеев Д. С. Обеспечение общественного контроля - ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления // Lex Russica. 2015. № 4. С. 24-32.