



УДК 342.571

## КАТЕГОРИЯ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Е. В. Бердникова

Бердникова Елена Валерьевна, кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, [berev79@yandex.ru](mailto:berev79@yandex.ru)

**Введение.** Данная статья подвергает анализу конституционное законодательство зарубежных стран на предмет наличия в нем нормативного закрепления категории «общественный контроль». Изучаются юридико-технические подходы к определению содержания данного понятия, применяемые в иностранных государствах, а также выделяются общие и специфические черты институционализации общественного контроля в национальных правовых системах. Основная цель работы заключается в исследовании особенностей правопонимания и право-реализации общественного контроля в зарубежных странах.

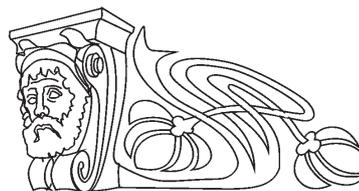
**Результаты.** Проведен анализ норм конституций зарубежных государств, закрепляющих основы народовластия. В статье показана зависимость использования категории «общественный контроль» в конституционном законодательстве стран в зависимости от национальных особенностей организации и функционирования политико-правовых систем. Особое внимание уделено влиянию российской правовой системы на развитие законодательства в сфере общественного контроля в странах СНГ. **Заключение.** Автор приходит к выводу, что зарубежные страны достаточно редко используют концепцию общественного контроля, заменяя ее в большинстве случаев концепцией гражданского участия, предполагающей, по сути, идентичные формы и способы взаимодействия государства и гражданского общества.

**Ключевые слова:** общественный контроль, конституция, модельный закон, гражданское участие.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-466-471>

### Введение

Анализ результатов развития правовых основ взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации позволяет прийти к однозначному выводу, что общественный контроль стал неотъемлемой частью отечественной политико-правовой системы. Данное умозаключение обусловлено тем, что за последние годы произошла не только концептуализация самого понятия общественного контроля, но и сформировалась четкая структура рассматриваемого института, включающая широкий перечень субъектов, форм и методов своего осуществления с учетом историко-культурных и национальных особенностей нашего государства. С этой точки зрения особый интерес вызывает компаративное



исследование специфических черт контрольного механизма гражданского общества, сформировавшегося в зарубежных странах, которое в итоге позволит ответить на ряд актуальных вопросов, в том числе связанных с констатацией идиоматичности категории «общественный контроль» для российской правовой системы.

### Результаты

Говоря о формализации положений об общественном контроле в конституциях зарубежных стран, следует отметить, что подавляющее большинство конституционных документов иностранных государств не содержат данного понятия, закрепляя только основы народного суверенитета и демократическую основу организации государственной власти. Данное обстоятельство отнюдь не означает отсутствия в этих странах контрольного механизма гражданского общества и подотчетности населению органов власти. Практически во всех демократических государствах реализуются те или иные формы общественного контроля, включающие общественные инициативы и мониторинг, публичные обсуждения и слушания, а также деятельность неправительственных организаций и общественных консультативных органов. Речь в данном случае идет о том, что в силу исторических, культурных и национальных факторов понятие «общественный контроль» заменяется иными категориями, например, гражданским участием или транспарентностью власти, хотя, по сути, предусматривает тождественный механизм реализации.

Вместе с тем в конституциях отдельных государств можно найти нормы, провозглашающие общественный контроль в политической и правовой системе. В большинстве своем эти страны имеют характерную специфику организации государственной власти, идеологические и национально-культурные особенности. К указанной категории относится в первую очередь Китайская Народная Республика, которая в ст. 3 Конституции закрепила общественный контроль в сфере деятельности представительных органов: «Всеитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней избираются



демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем» [1, с. 673].

Переходная Конституция Непала 2007 г. дословно не закрепляет общественного контроля, однако содержит норму, регламентирующую обязанность государства обеспечивать мониторинг со стороны гражданского общества в качестве гарантии народного суверенитета наряду с многопартийной состязательной демократией, суверенной властью и верховенством народа, полной независимостью прессы, правом народа на информацию, транспарентностью и подотчетностью в деятельности политических партий, участием народа в жизни страны [2].

В ст. 287 Конституции Королевства Таиланд 2007 г. устанавливается обязанность местных органов власти информировать население о подготовке ассигнования, расходах и результатах осуществления их полномочий на ежегодной основе в целях повышения уровня общественной экспертизы и контроля за их деятельностью [3].

Помимо стран Азии положения об общественном контроле можно найти, например, в конституциях отдельных государств Ближневосточного региона и Латинской Америки.

В ст. 10 Конституции Сирийской Арабской Республики 2012 г. говорится следующее: «Общественные организации, профессиональные союзы и ассоциации должны быть органами, группирующими граждан для развития общества и достижения интересов его членов. Государство должно гарантировать независимость данных органов и право на осуществление общественного контроля и участия в различных секторах и советах, определенных законами, в сферах, достигающих их целей, и в соответствии с условиями, предписанными законом» [4].

Наиболее детальный подход к регламентации общественного контроля демонстрирует Конституция Венесуэлы 2009 г., которая, закрепляя политические права, в ст. 62 провозглашает: «Все граждане имеют право свободно участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Участие народа в формировании публичной администрации и осуществлении контроля за ее деятельностью является необходимым средством контроля, гарантией его всестороннего развития. Долгом государства и обязанностью общества является способствование созданию наиболее благоприятных условий для осуществлению такого права» [5]. Помимо прочего, регламентируется право избирателей требовать от своих представителей достоверных периодических публичных отчетов об их деятельности в соответствии с представленной программой.

Также в Конституции Венесуэлы приводится исчерпывающий перечень форм участия народа в реализации политических прав, таких как выборы, референдум, общественный опрос, отзыв мандата, законодательная, конституционная и учредительная инициативы, участие в открытых муниципальных собраниях и ассамблеях граждан, которые носят обязывающий характер. Рассматриваемый документ – один из немногих, регламентирующих институт отзыва, который можно рассматривать как форму общественного контроля. В ст. 72 говорится: «Все выборные должностные лица и судьи могут быть отозваны. По прошествии половины срока, на который было избрано должностное лицо, не менее двадцати процентов избирателей, зарегистрированных в данном избирательном округе, могут ходатайствовать о созыве референдума для отзыва его мандата...» [5].

Наибольшую степень разработанности норм об общественном контроле можно отметить в законодательстве стран СНГ. В ряде указанных государств в последние годы наметилась тенденция к правовому закреплению данного института в форме отдельного законодательного акта. Во многом это обстоятельство связано с определенным влиянием правовой системы Российской Федерации на развитие национального законодательства стран СНГ. Кроме того, Межпарламентской ассамблеей государств-участников Содружества 28 марта 2017 г. с целью оказания содействия странам Содружества в создании правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и иных публичных органов и организаций был принят Модельный закон СНГ «Об основах общественного контроля» (далее – Модельный закон) [6]. Следует отметить, что модельное законодательство уже давно стало синонимом гармоничного развития правовых систем государств, объединенных в рамках единого содружества. По мнению ряда авторов, отличительной особенностью принятия модельных законов является то, что имплементация модельного регулирования в национальное законодательство не гарантирует точного воспроизведения модели, а предполагает при соблюдении общих принципов учет национальных особенностей [7]. Однако получивший большое распространение в странах СНГ метод международно-договорной унификации права имеет определенный недостаток ввиду того, что при относительно большом количестве международных договоров лишь немногие способны эффективно решать проблему унификации и гармонизации права [7]. Значительные различия в основах по-



литических и правовых систем государств также могут считаться серьезным пробелом использования данного метода.

Комплексный анализ Модельного закона характеризует его как усеченную в отдельных нормативных конструкциях копию Федерального закона от 21.07.2012 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Сопоставляя структуру и содержание федерального и Модельного законов, следует заключить, что идентичную трактовку в них имеют определение, принципы, формы, цели и задачи общественного контроля.

Вместе с тем Модельный закон дополнен еще одной задачей – содействием формированию и развитию гражданского общества. Также указанные акты рождают регламентация информационного обеспечения общественного контроля, положения о доступе к информации об общественном контроле, перечень субъектов, однако в качестве оговорки Модельным законом закрепляется, что нормативными правовыми актами может быть предусмотрено осуществление общественного контроля иными объединениями граждан в сфере их деятельности.

Из правомочий субъектов общественного контроля в Модельном законе изъята нормативная возможность обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами. Вместе с тем добавлена еще одна обязанность – в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы публичной власти и иные органы и организации, осуществляющие публичные полномочия, а также в средства массовой информации.

Нормы о конфликте интересов при осуществлении общественного контроля также подверглись некоторым изменениям – изъяты трактовки, определяющие конфликт интересов и личную заинтересованность субъектов контроля.

Исходя из того, что субъекты общественного контроля могут наделяться особым правовым статусом с учетом национального законодательства, в Модельном законе отсутствуют общие положения, регламентирующие правовой статус основных субъектов общественного контроля, перечисленные в законе.

Без изменений остались нормы, регламентирующие взаимодействие субъектов обще-

ственного контроля с органами власти и иными органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия, идентичны права и обязанности последних.

При определении ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле Модельный закон об общественном контроле дополнен еще одним пунктом, регламентирующим ответственность, установленную нормативными правовыми актами за невыполнение органом власти и иными органами и организациями, осуществляющими публичные полномочия, обязанностей, предусмотренных указанным законом.

В правовых системах государств-участников Содружества в конституционных нормах практически отсутствует концептуализация общественного контроля. Единственное исключение, пожалуй, можно найти в Конституции Кыргызской Республики, где в ч. 5 ст. 110 указывается, что формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом [8].

Несмотря на то, что в законодательстве стран СНГ отсутствуют нормативные акты, предметом регулирования которых является общественный контроль, говорить о пробельности данной сферы в указанных государствах все же было бы не совсем правильно. Так, по мнению Г. Юсуповой, общественный контроль как условие деятельности государственных органов в Узбекистане существует много веков, хотя официально нигде не закреплялся [9]. В числе доказательств его наличия она приводит целый перечень нормативных правовых актов, включая Конституцию Республики Узбекистан, Гражданский кодекс, законы, регулирующие правовой статус негосударственных некоммерческих организаций, общественных фондов, профессиональных союзов, объединений предпринимателей и т.д., а также автор акцентирует внимание на непосредственной деятельности многочисленных общественных организаций как факторе создания и реализации общественного контроля.

Следует отметить, что, помимо Узбекистана, акты, посвященные правовому регулированию статуса отдельных субъектов общественного контроля, таких как, например, общественные объединения, общественные советы и т.д., приняты и в других государствах-участниках СНГ. Например, в Кыргызской Республике действует Закон «Об общественных советах государственных органов», который определяет правовой статус



общественных советов как консультативно-наблюдательных органов, созданных на общественных началах из представителей гражданского общества для взаимодействия и сотрудничества с министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, а также для осуществления общественного мониторинга над деятельностью этих органов [10].

Правовой статус общественных советов также закреплен в законодательстве Республики Казахстан, задачами деятельности которых являются: представление интересов гражданского общества и учет мнения общественности при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях; развитие взаимодействия центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления с гражданским обществом; организация общественного контроля и обеспечение прозрачности деятельности центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления [11].

Среди законодательных актов стран СНГ, регулирующих отдельные аспекты общественного контроля, особо следует отметить Закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 г. № 816-IVQ «Об общественном участии», который под общественным участием понимает участие граждан и институтов гражданского общества в подготовке и осуществлении государственной политики в различных сферах государственной и общественной жизни, принятии решений на общегосударственном и местном уровнях, организации общественного контроля над деятельностью определенных соответствующим органом исполнительной власти центральных органов исполнительной власти, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, консультацию государственных органов и органов местного самоуправления с общественностью и принятие во внимание общественного мнения [12]. В число основных форм общественного участия включены, например, такие, как общественное обсуждение, общественное слушание, письменная консультация, деятельность общественных советов и т.д.

### **Заключение**

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, следует сделать ряд выводов, которые позволят синтезировать исследуемые аспекты.

Во-первых, анализ зарубежного законодательства в сфере общественного контроля позволяет заключить, что концептуализированных

аналогов российского общественного контроля практически не существует. В контексте зарубежного и международно-правового регулирования указанной сферы необходимо говорить о том, что происходит подмена понятия «контроль» на более широкую в смысловой парадигме дефиницию «участие», а потому мировой доктриной демократии развита именно концепция гражданского участия, включающая в том числе привычные нам формы общественного контроля.

Во-вторых, модельное законодотворчество в рамках Содружества независимых государств является одним из основных направлений имплементации норм российского законодательства в области общественного контроля в правовые системы государств-участников Содружества, что обуславливает устойчивую тенденцию к концептуализации и одновременно институционализации общественного контроля в странах СНГ. Свидетельством процессов унификации в данной сфере служит активная разработка отдельными государствами-участниками Содружества проектов нормативных правовых актов, предметом которых является общественный контроль (например, Республика Казахстан, Республика Узбекистан).

### **Список литературы**

1. Конституция Китайской Народной Республики от 04.12.1982 // Избранные конституции зарубежных стран : учеб. пособие / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. 795 с.
2. Переходная Конституция Непала от 15.01.2007 // Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. М. : Норма, 2010. 1024 с.
3. Конституция Королевства Таиланд от 24.08.2007 // Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3. Дальний Восток. М. : Норма, 2010. 1037 с.
4. Конституция Сирийской Арабской Республики : принята на референдуме 26.02.2012 // Сирийское арабское информационное агентство SANA : [сайт]. URL: [http://www.sana.sy/ru/?page\\_id=1489](http://www.sana.sy/ru/?page_id=1489) (дата обращения: 19.10.2017).
5. Constitución vigente de Venezuela de 1999 con la Enmienda № 1 de fecha 15 de febrero de 2009 // Gaceta Oficial Extraordinario. 1999. № 5.908.
6. Модельный закон СНГ «Об основах общественного контроля» : Принят на сорок шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 46-19 от 27 марта 2017 года) // Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества независимых государств : [сайт]. URL: [http://iacis.ru/upload/iblock/9a6/prilozhenie-k-postanovleniyu-46\\_19.pdf](http://iacis.ru/upload/iblock/9a6/prilozhenie-k-postanovleniyu-46_19.pdf) (дата обращения 23.10.2017).



7. Доронина Н. Г., Лукьянова В. Ю., Семилютин Н. Г., Тиунов О. И. Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства. М. : Ин-т зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве РФ ; КОНТРАКТ, 2012. 72 с.
8. Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 // Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. М. : Норма, 2010. 1024 с.
9. Юсунова Г. Узбекистан : проблемы повышения статуса общественных организаций в политической жизни общества // Центральная Азия и Кавказ. 2007. № 3 (51). С. 165–171.
10. Об общественных советах государственных органов : закон Кыргызской Республики от 24 мая 2014 г. № 74 // Эркин Тоо. 2014. 17 июня. № 46.
11. Об общественных советах : закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 г. № 383-V ЗРК // Казахстанская правда. 2015. 10 нояб. № 215.
12. Об общественном участии : закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 г. № 816-IVQ // Собр. законодательства Азербайджанской Республики. 2014. № 1, ст. 1.

#### Образец для цитирования:

Бердникова Е. В. Категория «общественный контроль» в конституционном законодательстве зарубежных государств // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 4. С. 466–471. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-466-471>

#### The Category of “Public Control” in the Constitutional Legislation of Foreign States

E. V. Berdnikova

Elena V. Berdnikova, <https://orcid.org/0000-0001-6347-4279>, Saratov State University, 83, Astrakhanskaya Str., Saratov, 410012, Russia, [berev79@yandex.ru](mailto:berev79@yandex.ru)

**Introduction.** This article analyzes the constitutional legislation of foreign countries for the existence of a normative consolidation of the category of “public control” in it. The article studies the legal and technical approaches to determining the content of this concept, applied in foreign countries, as well as general and specific features of the institutionalization of public control in national legal systems. The main goal of the work is to study the peculiarities of the legal understanding and the rightful implementation of public control in foreign countries. **Results.** The author analyzes the norms of the constitutions of foreign states, which strengthen the foundations of democracy. The article shows the dependence of the use of the category of “public control” in the constitutional legislation of countries depending on the national peculiarities of the organization and functioning of political and legal systems. Particular attention is paid to the influence of the Russian legal system on the development of legislation in the sphere of public control in the CIS countries. **Conclusion.** The author comes to the conclusion that foreign countries rarely use the concept of public control, replacing it in most cases with the concept of civic participation, which presumes essentially identical forms and ways of interaction between the state and civil society.

**Key words:** public control, constitution, model law, civic participation.

#### References

1. Constitution of the People’s Republic of China of 04.12.1982. In: *Izbrannyye konstitutsii zarubezhnykh stran* [Selected Constitutions of Foreign Countries. Ans. ed. B. A. Strashun]. Moscow, Yurayt Publ.; Publ. House Yurayt, 2011. 795 p. (in Russian).
2. Transitional Constitution of Nepal of 15.01.2007. In: *Konstitutsii gosudarstv Azii: v 3 t. T. 2. Sredniaia Aziya i Indostan* [Constitutions of Asian States: in 3 vols. Vol. 2. Central Asia and Hindustan]. Moscow, Norma Publ., 2010. 1024 p. (in Russian).
3. Constitution of the Kingdom of Thailand of 24.08.2007. In: *Konstitutsii gosudarstv Azii: v 3 t. T. 3. Dal’niy Vostok* [Constitutions of Asian States: in 3 vols. Vol. 3. Far East]. Moscow, Norma Publ., 2010. 1037 p. (in Russian).
4. Constitution of the Syrian Arab Republic: adopted by referendum on 26.02.2012. *Sirijskoe arabskoe informatsionnoe agentstvo SANA* (Syrian Arab Information Agency SANA. Site). Available at: [http://www.sana.sy/ru/?page\\_id=1489](http://www.sana.sy/ru/?page_id=1489) (accessed 19 October 2017) (in Russian).
5. Constitución vigente de Venezuela de 1999 con la Enmienda no. 1 de fecha 15 de febrero de 2009. *Gaceta Oficial Extraordinario*, 1999. no. 5.908.
6. Model Law of the CIS “On the Basics of Public Control”: Adopted at the 46th plenary meeting of the Interparliamentary Assembly of the CIS member states (Decree no. 46-19 of March 27, 2017). *Mezhpardamentskaia assambleia gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva nezavisimyykh gosudarstv* (Interparliamentary Assembly of the States members of the Commonwealth of Independent States. Site). Available at: [http://iacis.ru/upload/iblock/9a6/prilozhenie-k-postanovleniyu-46\\_19.pdf](http://iacis.ru/upload/iblock/9a6/prilozhenie-k-postanovleniyu-46_19.pdf) (accessed 23 October 2017) (in Russian).
7. Doronina N. G., Lukyanova V. Yu., Semilyutina N. G., Tiunov O. I. *Mezhdunarodno-pravovye aspekty realizatsii interesov Rossiiskoi Federatsii v svyazi s formirovaniem Eedinogo ekonomicheskogo prostranstva* [International legal aspects of realizing the interests of the Russian Federation in connection with the formation of the Common Economic Space]. Moscow, CONTRACT Publ., 2012. 72 p. (in Russian).



8. Constitution of the Kyrgyz Republic of 27.06.2010. In: *Konstitutsii gosudarstv Azii: v 3 t. T. 2. Sredniaia Aziya i Indostan* [Constitutions of Asian States: in 3 vols. Vol. 2. Central Asia and Hindustan]. Moscow, Norma Publ., 2010. 1024 p. (in Russian).
9. Yusupova G. Uzbekistan: problems of raising the status of public organizations in the political life of society. *Tsentral'naia Aziya i Kavkaz* [Central Asia and the Caucasus], 2007, no. 3 (51), pp. 165–171 (in Russian).
10. On public councils of state bodies. Law of the Kyrgyz Republic of May 24, 2014 no. 74. *Erkin Too*, 2014, 17 June, no. 46 (in Russian).
11. On Public Councils. Law of the Republic of Kazakhstan of November 2, 2015 no. 383-V LRK. *Kazakhstanskaya Pravda*, 2015, 10 November, no. 215 (in Russian).
12. On public participation. Law of the Republic of Azerbaijan of November 22, 2013, no. 816-IVQ. *Sobranie zakonodatel'stva Azerbajdzhanskoi Respubliki* [Collection of Laws of the Republic of Azerbaijan], 2014, no. 1, art. 1 (in Azerbaijani).

---

**Cite this article as:**

Berdnikova E. V. The Category of “Public Control” in the Constitutional Legislation of Foreign States. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2018, vol. 18, iss. 4, pp. 466–471 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2018-18-4-466-471>

---