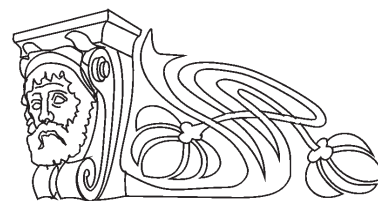




УДК 342.571

Роль объединений предпринимателей как институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России



И. Н. Плотникова

Плотникова Инна Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права, Саратовская государственная юридическая академия, innar17@mail.ru

Введение. Вопросы участия общественных объединений предпринимателей в процедуре общественного контроля в России являются малоисследованными. Автором производится анализ полномочий данных некоммерческих организаций при выполнении целей и задач общественного контроля, выявляется эффективность их деятельности в данной сфере. **Теоретический анализ.** Общественный контроль выступает имманентным условием действенного развития всех сфер жизни демократического государства, гражданского общества. Исследуя нормы российского законодательства, регулирующие вопросы общественного контроля, автор отмечает ограниченность круга его акторов. Что касается общественных объединений, то они, согласно действующему законодательству, не являются субъектами общественного контроля, а лишь его участниками, наделенными отдельными полномочиями. Лишь некоторым из этих организаций предоставлены дополнительные права в сфере общественного контроля (к примеру, общественным организациям потребителей). Общественные объединения предпринимателей к числу данных организаций не относятся, несмотря на декларирование в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» возможности участия общественных объединений в иных формах общественного контроля. **Эмпирический анализ.** Автором исследованы: материалы судебной практики по вопросам, связанным с возможностью оспаривания общественными объединениями предпринимателей решений и действий государственных и иных органов и организаций; отчеты о деятельности общественных объединений предпринимателей на предмет выполнения ими функций общественного контроля; аналитические обзоры Минэкономразвития РФ. **Результаты.** Автор предлагает внести изменения в действующее законодательство в части упорядочения и расширения прав общественных объединений предпринимателей в осуществлении общественного контроля. Необходимо признать общественные объединения субъектами общественного контроля; предоставить возможность подачи исков в суд общероссийскими общественными объединениями предпринимателей в целях защиты прав и законных интересов их членов; рассмотреть возможность создания консультативного органа Федерального собрания РФ и Правительства РФ, состоящего из членов предпринимательских сообществ, представителей трудящихся.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, общественные объединения предпринимателей, оценка регулирующего и фактического воздействия.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-1-67-74>

Введение

В демократическом обществе в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина важную роль играет гражданское общество, а именно осуществление общественного контроля его структурными компонентами. Одним из самых массовых и институционально значимых элементов гражданского общества являются общественные объединения, призванные выражать и защищать интересы различных социальных групп, обеспечивать их интеграцию и согласованное взаимодействие с государственными органами, выполнять функции общественного контроля.

Что касается научных исследований, посвященных участию общественных объединений в процедуре общественного контроля, следует отметить, что в трудах российских правоведов в основном рассматриваются полномочия *общественных объединений потребителей и профессиональных союзов* (здесь и далее выделено нами. – И. П.) в его осуществлении [1, с. 4–5], затрагиваются вопросы деятельности общественных объединений при *соблюдении законодательства о закупках* [2, с. 588], *проведении оценки регулирующего воздействия* [3, с. 4]. Между тем как общественные объединения предпринимателей играют значительную роль в обеспечении прав и свобод российских бизнесменов, что предопределяет актуальность и необходимость исследования их участия в процедуре общественного контроля.

Теоретический анализ

Общественный контроль является одной из форм реализации принципа народовластия, конституционного права российских граждан на участие в управлении делами государства; выступает результативным способом и средством повышения транспарентности деятельности публичных органов власти. Отношения по осуществлению общественного контроля в России регулируются Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон об общественном контроле) [4], который закрепил основы организации, цели, задачи, формы и порядок осуществ-



вления контроля. В качестве основных целей и задач общественного контроля в законе обозначены: обеспечение реализации и защиты прав и свобод личности и общественных объединений; оценка работы органов власти общественностью для повышения эффективности их работы; обеспечение транспарентности деятельности этих органов; формирование и развитие гражданского правосознания.

Тем не менее, исследуя положения данного Закона, заметим, что в нем определен достаточно ограниченный круг акторов в качестве субъектов общественного контроля, к которым относятся:

- общественные палаты России, субъектов РФ и муниципальных образований;
- общественные советы при федеральных и региональных органах государственной власти субъекта.

Кроме того, в Законе об общественном контроле установлено, что для осуществления общественного контроля *могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, инспекции, группы общественного контроля* и иные структуры. Таким образом, *граждане и общественные объединения* не названы в качестве самостоятельных субъектов в осуществлении общественного контроля, несмотря на то, что они являются самым многочисленным сектором гражданского общества, что подчеркивается рядом авторов [5–7].

Согласно ч. 5 ст. 3 Закона об общественном контроле, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации *вправе организовывать* такие формы общественного контроля, как *общественный мониторинг* (наблюдение за деятельностью публичных органов власти, органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, что также закреплено в ст. 19) и *общественное обсуждение*, а также *принимать участие* в осуществлении данного контроля *в иных формах*, предусмотренных законом. Из чего следует, что общественное объединение, не выступая в прямом смысле *субъектом* общественного контроля, является, тем не менее, его *участником*, но имеет право самостоятельно реализовывать лишь некоторые функции.

Соответственно, общественные объединения, *в отличие от субъектов* общественного контроля, в целом не обладают правом запрашивать необходимую информацию, обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц и др. (ст. 10 Закона об общественном контроле). Какими-либо дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля некоммерческие организации могут быть наделены

только федеральным законом (ч. 6 ст. 3 Закона об общественном контроле); отдельные исключения в данном Законе сделаны для общественных объединений профессиональных союзов и потребителей: они, согласно Закону, имеют особенности в осуществлении общественного контроля, устанавливаемые соответствующими федеральными законами (ч. 7 ст. 3).

В то же время, согласно ч. 3 ст. 26 Закона об общественном контроле, некоммерческие объединения *по результатам осуществления общественного контроля* вправе направлять в органы публичной власти свои предложения по улучшению их деятельности в целях устранения нарушений прав и свобод личности, выдвигать общественную инициативу. Также (но *только в установленных федеральным законом случаях*) – *оспорить в судебном и административном порядке различные нормативно-правовые акты*, решения органов публичной власти. Большинство видов общественных объединений данными полномочиями не обладает, что существенно ограничивает их права. Более того, даже при наличии закрепленного в п. 3 ч. 3 ст. 102 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) [8] права общественных объединений обращаться в суд за защитой нарушенных прав и интересов группы лиц реализовать данное право они не могут, что подтверждается имеющейся судебной практикой.

Эмпирический анализ

Имеется ряд решений арбитражных судов, отказывающих общественным организациям в исковых требованиях о признании недействительными государственных закупок и заключенных контрактов. К примеру, решением суда первой инстанции от 27 октября 2015 г. в удовлетворении исковых требований некоммерческого партнерства «УОЛЕ» к Администрации г. Екатеринбурга и открытому акционерному обществу «Трест Уралтрансспецстрой» о признании недействительными результатов конкурса отказано ввиду того, что данное некоммерческое партнерство не является участником закупки, чьи права могли бы быть нарушены при проведении конкурса, а также общественным объединением или объединением юридических лиц, которое осуществляет общественный контроль. Судом не было принято во внимание, что ч. 1 ст. 102 Закона о контрактной системе предусмотрено, что граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением



законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок в соответствии с указанным Федеральным законом, а также то, что в Уставе некоммерческого партнерства было закреплено право требования признания заключенного по результатам конкурса договора недействительным в целях защиты интересов неопределенного круга лиц. Впоследствии Верховный Суд РФ в определении от 05.10.2016 г. согласился с выводами судов, ранее рассматривавших данное дело, и подтвердил, что некоммерческое партнерство «УОЛЕ» правом обжалования результатов конкурса не обладает, не являясь участником закупки либо объединением, осуществляющими общественный контроль [9].

Также постановлением Арбитражного суда Московского округа от 25 февраля 2019 г. было оставлено без изменения решение Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 ноября 2018 г., которым было отказано в иске Ассоциации экспертных организаций по специальным проектам (далее – Ассоциация) к ГКУ г. Москвы «Мосреставрация» об оспаривании протокола о рассмотрении и оценке заявок на участие в конкурсе. Апелляционный суд, проанализировав ч. 6 п. 3 ст. 102 Закона о контрактной системе (в соответствии с которой объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством РФ) и ч. 1 ст. 9 Закона об общественном контроле, указал, что Ассоциация *не относится к субъектам общественного контроля*, поименованным в ст. 9 Закона об общественном контроле, и не имеет правового статуса объединения юридических лиц, которые могут осуществлять общественный контроль. Следовательно, пришел к выводу суд, данная организация не вправе обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц. Судом кассационной инстанции было также отмечено, что заявитель не принимал участия в конкурсе, в связи с чем он не является заинтересованным лицом, по иску которого определение исполнителя может быть признано недействительным [10].

Более того, в настоящее время полномочия общественных объединений значительно сужены, так как из ст. 105 «Порядок подачи жалобы» Закона о контрактной системе, Федеральным законом от 1 апреля 2019 г. № 50-ФЗ [11] исключены такие акторы общественного контроля, как общественные объединения в качестве субъектов, которые могут обжаловать действия заказчика, комиссии по осуществлению закупок, оператора электронной площадки и т.д. То есть

формально в ч. 6 п. 3 ст. 6 Закона о контрактной системе данное право зафиксировано, но процессуально Законом о контрактной системе оно более не регламентируется. Примечательно, что данные положения отсутствовали в первоначальной редакции проекта закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» (в части оптимизации деятельности контрольных органов в сфере закупок). Они были внесены после первого чтения, и, соответственно, цель принятия таких изменений в Закон в пояснительной записке не оговаривалась [12].

Возникает вопрос, а какие же общественные объединения могут обратиться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц? Как указал Верховный Суд РФ, в соответствии с ч.ч. 2, 3, 5 ст. 40, ч. 2 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ, в суд общей юрисдикции вправе обратиться с административным иском (о признании нормативно-правового акта не действующим в защиту неопределенного круга лиц) общественное объединение, но только в случае, если это предусмотрено федеральным законом. К таким общественным объединениям Верховный Суд отнес *саморегулируемые организации, общественные организации в области охраны окружающей среды, общественные объединения потребителей* [13]. Таким образом, лишь незначительная часть общественных объединений обладает данными полномочиями, что не может свидетельствовать о полноценной реализации нормы (ч. 3 ст. 26) Закона об общественном контроле.

Что касается факультативных прав общественных объединений в осуществлении общественного контроля, то заметим, что они имеют возможность осуществлять указанный контроль путем участия в составе *общественных палат и общественных советов*. Согласно ст. 6 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» [14], в ее состав входят 43 представителя общероссийских общественных объединений. Однако из 43 членов общественных объединений промышленников и предпринимателей представляют только двое лиц – от ЯРОО «Союз Молодых Предпринимателей» и Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств, кооперативов и других малых производителей сельхозпродукции Краснодарского края [15]. Крупные общественные объединения и некоммерческие организации, созданные для содействия развитию российского бизнеса и обеспечения прав предпринимателей, такие



как Торгово-промышленная палата Российской Федерации (ТПП РФ), «Опора России» и Российский союз промышленников и предпринимателей, в Общественной палате РФ не представлены. Можно предположить, что для данных организаций более эффективным является их участие в составе общественных формирований, организуемых при публичных органах власти, участие в обсуждении законопроектов.

Так, ТПП РФ активно сотрудничает с федеральными и региональными органами власти, более 150 представителей организаций-членов ТПП РФ делегированы в состав общественных формирований при федеральных органах власти, среди которых: Администрация Президента РФ, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ, различные министерства и ведомства. При этом важными направлениями работы ТПП РФ являются: совершенствование отраслевого законодательства (налогового, гражданского, земельного и арбитражного); мониторинг правоприменения; выработка позиции по проектам законов, затрагивающим интересы предпринимателей, участие в процедуре оценки регулирующего (ОРВ) и фактического (ОФВ) воздействия [16]. В 2018 г. ТПП РФ рассмотрено в порядке оценки регулирующего воздействия 1985 проектов нормативных правовых актов, по 303 – были направлены замечания разработчикам, 85% замечаний, по данным ТПП РФ, были учтены [17].

Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России» создана в целях поддержки российского малого и среднего бизнеса. Центром экспертизы и аналитики проблем предпринимательства «Опоры России» в среднем за год проанализировано более 300 запросов ОРВ нормативных правовых актов (НПА), около 2000 запросов от государственных органов и предпринимателей, подготовлено около 800 заключений на законопроекты и проекты НПА, предложений по внесению изменений в законодательство [18].

Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) – это общероссийская организация, которая представляет интересы ста отраслевых и региональных объединений ключевых секторов экономики. Целью создания и функционирования РСПП является «консолидация усилий промышленников и предпринимателей России, направленных на улучшение деловой среды, повышение статуса российского бизнеса в стране и в мире, поддержание баланса интересов общества, власти и бизнеса» [19]. РСПП осуществляет мониторинг деловой среды, активно участвует в процедуре оценки регулирующего воздействия нормативно-правовых актов,

обеспечивает рассмотрение проектов актов компаниями-членами РСПП, обобщает сделанные замечания и предложения.

Таким образом, основными формами осуществления общественного контроля общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями в сфере обеспечения прав предпринимателей являются: *обсуждение проектов нормативных правовых актов*, участие в процедуре *оценки регулирующего воздействия*, *дача предложений и заключений* по поступившим на рассмотрение НПА. Институт ОРВ регулируется постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. о порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии [20]. Согласно данному постановлению, целями такой оценки являются определение возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта нормативного правового акта, выявление в проекте акта ограничений для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности и др. Однако ряд ученых отмечают, что «во многих случаях эта процедура носит формальный характер, а ее потенциал остается неиспользованным» [21, с. 52]. Основным недостатком проведения ОРВ можно считать то обстоятельство, что она проводится не по всем проектам нормативных актов, разработчиками достаточно часто игнорируются поступившие в ходе проведения публичных консультаций замечания и предложения, отсутствует статистика принятых (несмотря на отрицательное заключение Минэкономразвития РФ) проектов нормативных актов.

Постановлением Правительства от 30 января 2015 г. № 83 утвержден порядок проведения *оценки фактического воздействия* нормативных правовых актов в целях проведения анализа достижения поставленных целей регулирования, положительных и отрицательных последствий принятия нормативных актов в реальной действительности, их влияния на функционирование предпринимательских структур [22]. Однако данный институт в действительности не начал еще работать в полную силу. В I полугодии 2019 г. процедура оценки фактического воздействия завершена лишь в отношении 7 федеральных нормативных правовых актов (всего же в план ОФВ на 2019 г. их было включено 20!), при этом срок публичного обсуждения достаточно короткий – 20–30 дней, в обсуждении НПА в 2019 г. участвовали лишь несколько лиц [23]. Таким образом, участие общественных объ-



единений предпринимателей в публичных обсуждениях оценки фактического воздействия нормативных правовых актов не может в настоящее время относиться к числу релевантных форм общественного контроля.

Результаты

Подводя итоги, констатируем, что общественные объединения предпринимателей обладают достаточно ограниченным кругом прав в осуществлении общественного контроля. Цели Закона об общественном контроле *по обеспечению реализации и защиты прав и свобод граждан, учета общественного мнения, общественной оценке деятельности органов государственной власти и местного самоуправления* далеки от достижения. Полагаем, что данный Закон требует существенной доработки, системной упорядоченности положений, касающихся деятельности по осуществлению общественного контроля. Закон перегружен отсылочными нормами, многие из которых (относительно возможности участия в осуществлении общественного контроля некоммерческих организаций) декларированы, но в дальнейшем не конкретизированы. Система общественного контроля, в сущности, замкнута на общественные палаты и общественные советы, подчеркивается экспертами [24, с. 34].

Необходимо усилить значение общественных (предпринимательских) объединений и иных некоммерческих организаций в реализации отдельных форм общественного контроля, признать общероссийские общественные объединения его субъектами, наделить их дополнительными полномочиями в целях повышения доверия граждан РФ к деятельности государственных властных органов, улучшения процессов взаимодействия органов власти и структур гражданского общества.

Следует предоставить возможность подачи исков в суд общероссийскими общественными объединениями предпринимателей в целях защиты прав и законных интересов их членов, для чего необходимо внести соответствующие изменения в ст. 9, 26 Закона об общественном контроле, ст. 102, гл. 6 Закона о контрактной системе. В противном случае такие нормы, как п. 6 ч. 3 ст. 102 Закона о контрактной системе (о праве общественных объединений обращаться в суд за защитой нарушенных прав и интересов группы лиц), будут неисполнимы. Также в действующем законодательстве отсутствует конкретная процедура выдвижения общественной инициативы общественными объединениями, а иные субъекты общественного контроля таким

правом и вовсе не наделены, что требует законодательного урегулирования данного вида общественных отношений.

Целесообразно было бы рассмотреть вопрос и о создании консультативного органа Федерального собрания РФ и Правительства РФ, состоящего из членов предпринимательских сообществ, представителей трудящихся (по аналогии со статусом Национального совета экономики и труда, о котором говорится в ст. 99 Конституции Италии), который бы обладал правом законодательной инициативы, предварительно рассматривал значимые акты экономического и социального характера, в том числе касающиеся государственного бюджета и программных документов, активно участвовал в процедурах оценки регулирующего и фактического воздействия (что потребует внесения изменений и в Конституцию Российской Федерации).

Список литературы

1. Гриб В. В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля : российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 3–6.
2. Дорошенко Т. Г., Суханова И. А. К вопросу совершенствования механизма осуществления контроля закупок // Изв. Иркут. гос. экон. академии. 2016. Т. 26, № 4. С. 583–590. DOI: 10.17150/2500-2759.2016(4).583-590
3. Капогузов Е. А., Богданова А. С. Оценка регулирующего воздействия как институт социального контроля // Управленец. 2017. № 3 (67). С. 2–7.
4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21.06.2014 № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213 ; 2018. № 53 (ч. I), ст. 8424.
5. Доровских Д. В. Общественный контроль в Российской Федерации : правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 14–18.
6. Киричек Е. В. Общественный контроль в России : некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 4346.
7. Михеева Т. Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 177–183. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.177-183
8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652 ; 2019. № 26, ст. 3318.



9. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16 июня 2016 г. № Ф09-4952/16 по делу № А60-33116/2015. URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 07.10.2019).
10. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25 февраля 2019 г. по делу № А40-89844/2018. URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 07.10.2019).
11. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: федер. закон от 01.04.2019 № 50-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 14 (ч. 1), ст. 1463.
12. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». Законопроект № 546226-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/546226-7> (дата обращения: 26.10.2019).
13. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 // Бюл. Верховного Суда РФ. 2019. № 2.
14. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 04.04.2005 № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277; 2017. № 50 (ч. III), ст. 7563.
15. Список членов Палаты (2017 год) // Общественная палата Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://www.oprf.ru/ru/about/chambermembers/members2017/> (дата обращения: 02.10.2019).
16. В интересах бизнеса, во благо России // Торгово-промышленная палата Российской Федерации: [сайт]. URL: https://tpprf.ru/ru/about/TPP_brochure_05.05.pdf/ (дата обращения: 02.10.2019).
17. Оценка регулирующего воздействия // Торгово-промышленная палата Российской Федерации: [сайт]. URL: https://tpprf.ru/ru/interaction/orv_monitor/ (дата обращения: 02.10.2019).
18. Опора России: [сайт]. URL: <http://opora.ru/> (дата обращения: 03.10.2019).
19. Российский союз промышленников и предпринимателей: [сайт]. URL: <http://www.rspp.ru/about> (дата обращения: 03.10.2019).
20. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7491; 2019. № 38, ст. 5313.
21. Волошинская А. А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный вестник. Апрель 2015. Вып. 49. С. 52–74.
22. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6, ст. 965; 2018. № 36, ст. 5649.
23. План проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов на 2019 г. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#sysfilters=11> (дата обращения: 08.10.2019).
24. Иванов А. А. Экспертная оценка Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: краткий обзор // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 3. С. 33–36.

Образец для цитирования:

Плотникова И. Н. Роль объединений предпринимателей как институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 1. С. 67–74. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-1-67-74>

The Role of Business Associations as Civil Society Institutions in the Implementation of Public Control in Russia

I. N. Plotnikova

Inna N. Plotnikova, <https://orcid.org/0000-0002-7858-3969>, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, innap17@mail.ru

Introduction. The issues of participation of public associations of entrepreneurs in the process of public control in Russia are

poorly investigated. The author analyzes the powers of these non-profit organizations in fulfilling the goals and objectives of public control, identifies the effectiveness of their activities in this area. **Theoretical analysis.** Public control is the inherent condition for the effective development of all spheres of life in a democratic state and civil society. Studying the norms of Russian legislation governing public control, the author notes the limited circle of its actors. As for public associations, they, according to the current legislation, are not subjects of public control, but only its participants, endowed with separate powers. Only some of these organizations have been granted additional rights in the field of public control (for example, public consumer organizations). Public associations



of entrepreneurs are not among these organizations, despite the declaration of the possibility of participation of public associations in other forms of public control in the Federal Law "On the Basics of Public Control in the Russian Federation". **Empirical analysis.** The author analyzed: materials of judicial practice on issues related to the possibility of challenging public associations of entrepreneurs with decisions and actions of state and other bodies and organizations; reports on the activities of public associations of entrepreneurs with a view to fulfilling the functions of public control. **Results.** The author proposes to amend the current legislation regarding streamlining and expanding the rights of public associations of entrepreneurs in the implementation of public control. It is necessary to recognize public associations as subjects of public control; provide the opportunity to file lawsuits with the All-Russian public associations of entrepreneurs in order to protect the rights and legitimate interests of their members; consider the possibility of creating an advisory body to the Federal Assembly of the Russian Federation and the government of the Russian Federation, consisting of members of business communities, representatives of workers. **Keywords:** public control, civil society, public associations of entrepreneurs, assessment of regulatory and actual impact.

References

1. Grib V. V. Public associations and other non-government noncommercial organizations as participants of the public control: Russian and foreign experience. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom* [Civil society in Russia and abroad], 2015, no. 4, pp. 3–6 (in Russian).
2. Doroshenko T. G., Sukhanova I. A. On the subject of improving the mechanism of procurement control. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii* [Bulletin of Irkutsk State Economic Academy], 2016, vol. 26, no. 4, pp. 583–590 (in Russian). DOI: 10.17150/2500-2759.2016(4).583-590
3. Kapoguzov Ye. A., Bogdanova A. S. Regulatory Impact Assessment as an Institution of Social Control. *Upravlenets* [The Manager], 2017, no. 3 (67), pp. 2–7 (in Russian).
4. On the basis of public control in the Russian Federation. Federal law of 21.06.2014 no. 212-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. I), art. 4213; 2018, no. 53 (pt. I), art. 8424 (in Russian).
5. Dorovskikh D. V. Public control in the Russian Federation: legal foundations. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local government], 2015, no. 6, pp. 14–18 (in Russian).
6. Kirichek E. V. Public Control in Russia: Some Theoretical Methodological Features and Problems of Legislative Regulation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 9, pp. 43–46 (in Russian).
7. Mikheyeva T. N. Public Control from the standpoint of the Constitutional Right of Citizens to Participate in the State Affairs Management. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Current problems of Russian law], 2018, no. 10, pp. 177–183 (in Russian). DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.177-183
8. About the contract system in the field of procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs. Federal law of 05.04.2013 no. 44-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2013, no. 14, art. 1652; 2019, no. 26, art. 3318 (in Russian).
9. Resolution of the Arbitration Court of the Ural District of June 16, 2016 no. F09-4952/16 in the case no. A60-33116/2015. Available at: <http://ras.arbitr.ru/> (accessed 7 October 2019) (in Russian).
10. Resolution of the Moscow District Arbitration Court of February 25, 2019 in the case no. A40-89844/2018. Available at: <http://ras.arbitr.ru/> (accessed 7 October 2019) (in Russian).
11. On Amendments to the Federal Law "On the contract system in the sphere of procurement of goods, work, and services to ensure state and municipal needs". Federal law of 01.04.2019 no. 50-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2019, no. 14 (pt. I), art. 1463 (in Russian).
12. The system for ensuring the legislative activity of the State automated system "Lawmaking". Bill no. 546226-7 "On Amendments to the Federal Law "On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Work, and Services to Ensure State and Municipal Needs". Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/546226-7> (accessed 26 October 2019) (in Russian).
13. On the practice of court consideration of cases on contesting regulatory legal acts and acts containing clarifications of legislation and having regulatory properties. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 25.12.2018 no. 50. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation], 2019, no. 2 (in Russian).
14. About the Public Chamber of the Russian Federation. Federal law of 04.04.2005 no. 44-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 15, art. 1277; 2017, no. 50 (pt. III), art. 7563 (in Russian).
15. List of members of the Public Chamber (2017). *Obshchestvennaya palata Rossiiskoi Federatsii* (Public Chamber of the Russian Federation. Site). Available at: <https://www.oprf.ru/about/chambermembers/members2017/> (accessed 2 October 2019) (in Russian).
16. In the interests of business, for the benefit of Russia. *Torgovo-promyshlennaya palata Rossiiskoi Federatsii* (Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. Site). Available at: https://tpprf.ru/ru/about/TPP_brochure_05.05.pdf/ (accessed 2 October 2019) (in Russian).
17. Regulatory Impact Assessment. *Torgovo-promyshlennaya palata Rossiiskoi Federatsii* (Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation. Site). Available at: https://tpprf.ru/ru/interaction/orv_monitor/ (accessed 2 October 2019) (in Russian).
18. *Opora Rossii* (Support of Russia. Site). Available at: <http://opora.ru/> (accessed 3 October 2019) (in Russian).



19. Rossiiskiy soyuz promyshlennikov i predprinimateley (Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs. Site). Available at: <http://www.rspp.ru/about> (accessed 3 October 2019) (in Russian).
20. On the procedure for the federal executive bodies to assess the regulatory impact of draft regulatory legal acts and draft decisions of the Eurasian Economic Commission, as well as on amendments to some acts of the Government of the Russian Federation. Resolution of the Government of the Russian Federation of 17.12.2012 no. 1318. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 52, art. 7491; 2019, no. 38, art. 5313 (in Russian).
21. Voloshinskaya A. A. Regulatory Impact Assessment in Russia and the World: One Similarity and Seven Differences. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [Public administration. Electronic bulletin], April 2015, iss. 49, pp. 52–74 (in Russian).
22. On assessing the actual impact of regulatory legal acts, as well as on amending certain acts of the Government of the Russian Federation. Resolution of the Government of the Russian Federation of 30.01.2015 no. 83. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2015, no. 6, art. 965; 2018, no. 36, art. 5649 (in Russian).
23. *Plan provedeniya otsenki fakticheskogo vozdeystviya normativnykh pravovykh aktov na 2019 g.* (Plan for assessing the actual impact of regulatory legal acts for 2019). Available at: <https://regulation.gov.ru/projects#sysfilters=11> (accessed 8 October 2019) (in Russian).
24. Ivanov A. A. Expert Assessment of the Federal Law “On the Basics of Social Control in the Russian Federation”: An Overview. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obschestvennye nauki* [Humanitarian, Social, Economic and Social Sciences], 2016. no. 3, pp. 33–36 (in Russian).

Cite this article as:

Plotnikova I. N. The Role of Business Associations as Civil Society Institutions in the Implementation of Public Control in Russia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 1, pp. 67–74 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-1-67-74>
