



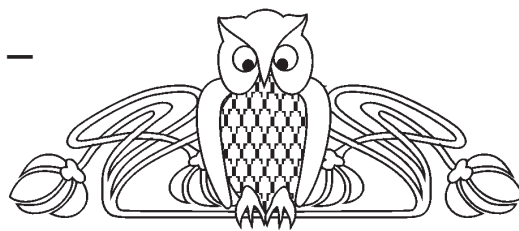
УДК 342(470)(072.8)

## Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления общественного контроля в России

Т. В. Троицкая

Троицкая Татьяна Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права, Саратовская государственная юридическая академия, Troiskaya@yandex.ru

**Введение.** Общественный контроль является атрибутом развитого гражданского общества в государстве. В России федеральный закон, регламентирующий порядок осуществления общественного контроля, был принят в 2014 г. Этот закон закрепил ограниченный круг субъектов осуществления общественного контроля в России, вместе с тем текущее законодательство свидетельствует о фактическом включении в данный механизм иных, не закрепленных в законе субъектов. Гражданин Российской Федерации непосредственно не перечислен федеральным законом в ряду субъектов осуществления общественного контроля, вместе с тем закон предусматривает формы участия граждан в рассматриваемом процессе. **Теоретический анализ.** Россия сегодня стоит на пути демократического преобразования всех государственных институтов. Реализация основополагающих конституционных положений в части признания прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью невозможна без функционирования инструментов общественного контроля над деятельностью органов публичной власти. Развитая демократия предполагает осуществление общественного контроля всей совокупностью многоуровневой системы институтов гражданского общества, в центре которой стоит гражданин. **Эмпирический анализ.** Анализ содержания Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» с точки зрения закрепления субъектов осуществления общественного контроля и форм его реализации позволяет сделать вывод, что фактически данный Закон продублировал закрепленные ранее Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» формы осуществления общественного контроля и его субъектный состав. Действующее законодательство свидетельствует о том, что центральным звеном в числе субъектов осуществления общественного контроля являются общественные палаты и общественные советы, функционирующие в России, и об отсутствии правовых гарантий участия гражданина в осуществлении общественного контроля. **Результаты.** Современное развитие порядка осуществления общественного контроля в России предполагает необходимость законодательного закрепления непосредственных форм участия граждан Российской Федерации в рассматриваемом механизме. Непосредственными формами такого участия могут быть: обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме предложения с широким информированием общественности через ресурсы Интернета; участие граждан в избирательном процессе в качестве общественных наблюдателей; участие в качестве члена общественной палаты любого территориального уровня организации; участие в качестве членов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих объединений; участие в качестве общественных инспекторов и экспертов по инициативе граждан России.



**Ключевые слова:** общественный контроль, субъекты общественного контроля, гражданское общество, общественная палата, общественные объединения.

Поступила в редакцию: 23.03.2020 / Принята: 14.05.2020 / Опубликовано: 30.11.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-464-468>

### Введение

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, многонациональный народ является основным источником власти в стране. Развитое гражданское общество выступает спутником демократически развитого государства, одно не может без другого. Принципы конституционного строя России свидетельствуют о включении гражданина в центр осуществления государственной власти. Современная юридическая наука рассматривает общественный контроль как «...одну из форм реализации конституционного принципа народовластия, осуществления права граждан на участие в делах государства, эффективного влияния гражданского общества на деятельность органов государственной власти» [1, с. 294].

Следовательно, конституционной основе функционирования государства и его взаимодействия с обществом должна соответствовать правоприменительная практика повсеместного включения гражданина страны в процесс как осуществления государственной власти, так и контроля над ней. «Гражданское общество представляет собой совокупность исторически обусловленных социальных институтов, в которых закреплены нормы и правила организации совместной деятельности людей, с целью достижения общих для большинства граждан интересов» [2, с. 44].

Гражданское общество в нашей стране на протяжении долгого времени претерпевает преобразования, а зачастую и коренные структурные трансформации, обусловленные сменой идеологий, моделей экономического развития и государственного устройства. «Гражданское общество, пройдя долгий и сложный путь своего



становления и развития, сегодня представляет собой многомерное политическое и общественное, а нередко и экономическое явление» [3, с. 82]. Возникающие в связи с необходимостью политических изменений, институты гражданского общества были призваны консолидировать граждан и культивировать гражданские инициативы, чтобы адекватно ответить на социальные запросы современности.

Общественный контроль способствует функционированию системы органов государственной власти на основе обратной связи с общественными институтами и обеспечивающей защиту их интересов. «На сегодняшний день контроль государства продолжает являться важнейшим способом обеспечения законности и эффективности деятельности органов государственной власти» [4, с. 146].

### **Теоретический анализ**

Вопросами конституционно-правового регулирования осуществления общественного контроля в России занимаются многие ученые-конституционалисты. К примеру, Е. В. Бердникова исследует вопросы правовой природы и механизма осуществления рассматриваемого института [5].

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 212), к субъектам осуществления общественного контроля в России относятся: «Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов, общественные палаты и советы муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» [6]. Причем непосредственно члены общественных палат и общественных советов правом осуществления общественного контроля не обладают. «Правом самостоятельного проведения процедур общественного контроля члены Общественной палаты не обладают, равно как не являются и субъектами общественного контроля» [7, с. 328].

ФЗ № 212 также предусматривает возможность с целью осуществления общественного контроля создавать общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные структуры. Однако фактически круг субъектов общественного контроля, закрепленный данным Законом, нельзя считать исчерпывающим. Осуществление общественного контроля является функцией

гражданского общества, основополагающей его составляющей. Развитые демократические государства могут и не предусматривать принятия специальных законов, регламентирующих механизм осуществления общественного контроля. Такой контрольный механизм осуществляется традиционно всем спектром общественных институтов, функционирующих в государстве, и способствует выполнению задач, стоящих перед государством, а именно созданию механизма учета общественного мнения, обеспечению открытости и гласности в деятельности органов публичной власти, защите основных прав и свобод гражданина. Участие институтов гражданского общества в осуществлении контрольных механизмов за деятельностью государственных властных структур положительно влияет на повышение уровня правосознания, правовой культуры и политической активности граждан страны. Соответственно, возникает вопрос: в перечне субъектов осуществления общественного контроля в России у гражданина Российской Федерации, не наделенного специальным статусом, какая роль?

Статья 3 ФЗ № 212 предусматривает право граждан России на участие в осуществлении общественного контроля. При этом Закон определяет две непосредственные формы участия граждан России в его осуществлении – это участие в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов, и опосредованную форму – в качестве представителей общественных объединений и негосударственных некоммерческих организаций. Но указанные формы не предполагают инициативы их проведения со стороны граждан России, поэтому предусмотренный правовой механизм реализации указанных форм нарушает принцип самостоятельности и независимости в процессе осуществления общественного контроля и фактически создает препятствия для его реализации.

### **Эмпирический анализ**

Анализ содержания ФЗ № 212 с точки зрения закрепления субъектов осуществления общественного контроля и форм его реализации фактически позволяет сделать вывод, что данный Закон продублировал закрепленные ранее ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» формы осуществления общественного контроля и его субъектный состав [8].

Принятие долгожданного для России ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» должно было носить стратегический характер и преследовать цель построения в России правовой основы осуществления



общественного контроля зарождающимся в России гражданским обществом в целом, а не отдельными его институтами. Закрепив узкий перечень субъектов общественного контроля в лице общественных палат и советов, причем необходимо отметить, что общественные советы функционируют не во всех муниципальных образованиях, ФЗ № 212 создал ограничения для перспективного развития гражданского общества в России и, как следствие, механизма осуществления общественного контроля.

Механизм реализации функций по общественной проверке и общественной экспертизе гражданами России в рамках осуществления общественного контроля предполагает соблюдение ряда процедур, связанных с инициированием данных мероприятий и порядком их проведения. Так, инициаторами общественной проверки и общественной экспертизы могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а также специальные уполномоченные, функционирующие в России, общественные палаты различного территориального уровня организации и другие субъекты общественного контроля (ст. 20, 22 ФЗ № 212). Данная норма Закона свидетельствует об отсутствии конкретизации в регламентации круга субъектов инициирования указанных процедур. Буквальное прочтение говорит об исключении граждан России из перечня таких субъектов.

В настоящее время функции общественного контроля в России в полной мере могут выполнять только общественные палаты и советы различного территориального уровня организации. У граждан России по собственной инициативе такое право может быть реализовано только через механизм обращений в органы публичной власти и освещения принятых решений средствами массовой информации. Такой механизм теоретически может способствовать формированию общественного мнения, под влиянием которого соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления будут вынуждены принимать государственно значимые решения. Так называемая идеальная модель, ситуация, когда власть слышит общественные настроения, возможна только в условиях функционирования в стране развитых демократических традиций. Так, по мнению С. В. Ашеновой, «...способность медиапродукции оказывать побуждающее воздействие на аудиторию является отправной точкой для использования ее влияния в акте коммуникаций, направленных на различные сферы социальной жизни, и играет очень большое значение для воспитания правовой

культуры современного общества, которое достаточно большую часть социальных знаний и навыков получает посредством информационного пространства» [9, с. 68]. Развивающиеся демократии требуют механизма гарантирования институтов народовластия.

Необходимо отметить, что осуществление общественного контроля в целом имеет ряд особенностей, прежде всего связанных с особенностью субъектного состава рассматриваемых отношений и механизмом его реализации. Субъекты общественного контроля не наделены властными полномочиями, следовательно, рычагом воздействия и средством реализации целей общественного контроля будет являться возможность обращения субъектов рассматриваемого контроля в органы государственной власти, а также публичное освещение выявленных проблем и нарушения прав граждан РФ. «Общественное мнение является репрезентативной формой системы гражданского контроля» [2, с. 48].

### Результаты

Современному уровню развития российской демократии требуются новые инструменты и механизмы реализации. Осуществление общественного контроля предполагает такие процедуры, как надзор, мониторинг деятельности органов публичной власти, наблюдение за исполнением управленческих решений, выработка предложений и принятие мер по устранению выявленных нарушений. «Существование гражданского общества возможно только в условиях активного участия граждан в решении общих дел, их личностного и профессионально-производственного общения, единства экономических, политических и социально-культурных целей общества, наличия самостоятельных механизмов самоуправления, уважения к личности и оптимальных возможностей для ее самореализации» [10, с. 146].

С точки зрения участия россиян в механизме осуществления общественного контроля в России можно выделить следующие формы, требующие нормативно-правового закрепления:

– обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме предложения. Представляет собой универсальный конституционно-правовой механизм, доступный всем гражданам Российской Федерации. Юридическое закрепление этого права как формы общественного контроля будет способствовать усилению данного института и приданию ему императивных начал с точки зрения обязанности соответствующих органов публичной власти их учитывать;



– участие граждан в избирательном процессе в качестве общественных наблюдателей. Ранее ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не распространялся на избирательные правоотношения. В настоящее время общественные палаты имеют право привлекать граждан для наблюдения за ходом голосования. Данный механизм фактически относится к элементам осуществления общественного контроля, но юридического закрепления не получил;

– участие в качестве члена общественной палаты любого территориального уровня организации. В настоящее время общественные палаты функционируют только как коллегиальные органы осуществления общественного контроля;

– участие в качестве членов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих объединений. Правовой механизм реализации отсутствует. Возможно по инициативе общественных палат и общественных советов различного территориального уровня организации, в том числе в качестве наблюдателей на выборах;

– участие в качестве общественных инспекторов и экспертов. В настоящее время возможно по инициативе уполномоченных по правам человека различного территориального уровня и специализации, а также общественных палат, функционирующих в России. Необходимо расширить круг субъектов инициирования указанных процедур за счет включения граждан в этот процесс.

На сегодняшний день в России отсутствует четкое нормативное закрепление как субъектов осуществления общественного контроля, так и процедуры его проведения и исполнения решений. Правовое закрепление широкого круга субъектов осуществления общественного контроля будет способствовать усилению позиций гражданского общества и его институтов в России.

## Список литературы

1. Комкова Г. Н., Куликова С. А. Вопросы законодательного регулирования эффективности информационного обеспечения общественного контроля // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 294–301. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-294-301>
2. Скоробогатов Е. В. Институты гражданского общества : основные теоретические подходы к исследованию в контексте взаимодействия гражданского общества и государства // Актуальные вопросы современной науки. 2010. № 15. С. 44–50.
3. Усватов И. С. К вопросу о структуре гражданского общества : определение понятия института гражданского общества // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 82–84.
4. Лапина А. И. Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство : теория и практика. 2014. № 2 (36). С. 144–148.
5. Бердникова Е. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / под ред. Г. Н. Комковой. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2018. 316 с.
6. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч.1), ст. 4213 ; 2018. № 53 (ч. 1), ст. 8454.
7. Соколова Т. Д. Субъекты общественного контроля в России : особенности функционирования // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 5. С. 328–335.
8. Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277 ; 2017. № 50 (ч. 3), ст. 7545.
9. Ашенова С. В. СМИ как элемент правовой культуры гражданского общества // Web of Scholar. 2017. Т. 2, № 9 (18). С. 66–68.
10. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. М. : Весь Мир, 2010. 224 с.

### Образец для цитирования:

Троицкая Т. В. Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления общественного контроля в России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 464–468. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-464-468>

### A Citizen of the Russian Federation is a Subject of Public Control in Russia

T. V. Troitskaya

Tatyana V. Troitskaya, <https://orcid.org/0000-0001-8483-224X>, Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia, Troitskaya@yandex.ru

**Introduction.** Public control is an attribute of a developed civil society in the state. In Russia, the Federal law regulating the procedure

for public control was adopted in 2014. This law has established a limited range of subjects of public control in Russia, however, current legislation indicates the actual inclusion of other subjects not stipulated in the law in this mechanism. A citizen of the Russian Federation is not directly listed by the Federal law as a subject of public control, however, the law provides for forms of participation of citizens in the process under consideration. **Theoretical analysis.** Russia today stands on the path of democratic transformation of all state institutions. The implementation of fundamental constitutional provisions regarding the recognition of human and civil rights and freedoms as the highest value is impossible without the functioning of instruments



of public control over the activities of public authorities. Developed democracy presupposes the exercise of public control by the entire multi-level system of civil society institutions, with the citizen at the center. **Empirical analysis.** The analysis of the content of the Federal law "On fundamentals of public control in the Russian Federation" from the point of view of consolidation of constituent entities of social control and forms of its implementation, allows to conclude that, in fact, the law duplicated the forms of social control and subject composition fixed earlier by the Federal law "On Public chamber of the Russian Federation. The current legislation indicates that the central link in the number of subjects of public control are public chambers and public councils operating in Russia and that there are no legal guarantees of citizen participation in the implementation of public control. **Results.** The current development of the procedure for implementing public control in Russia implies the need for legislative consolidation of direct forms of participation of citizens of the Russian Federation in this mechanism. Direct forms of such participation can be: appeals to state authorities and local self-government bodies in the form of proposals with wide public awareness via Internet resources; participation of citizens in the electoral process as public observers; participation as a member of the public chamber of any territorial level of the organization; participation as members of public associations and other non-governmental non-profit associations; participation as public inspectors and experts on the initiative of Russian citizens. **Keywords:** public control, subjects of public control, civil society, public chamber, public associations.

Received: 23.03.2020 / Accepted: 14.05.2020 / Published: 30.11.2020

This is an open access distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

## References

1. Komkova G. N., Kulikova S. A. Questions of Legislative Regulation to Effectively Ensure Information Support of Public Control. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 294–301 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-294-301>
2. Skorobogatov E. V. Institutes of civil society: Basic theoretical approaches to research in the context of interaction between civil society and the state. *Aktual'nye voprosy sovremennoi nauki* [Actual issues of modern science], 2010, no. 15, pp. 44–50 (in Russian).
3. Usvatov I. S. To the question of structure of civil society: Definition of institution of civil society. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian legislation], 2009, no. 4, pp. 82–84 (in Russian).
4. Lapshina A. I. Public control and other institutions of society control over the state bodies activities. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* [Legal state: theory and practice], 2014, no. 2 (36), pp. 144–148 (in Russian).
5. Berdnikova E. V. *Konstitutsionno-pravovye osnovy obschestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legal foundations of public control in the Russian Federation]. Saratov, Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2018. 316 p. (in Russian).
6. On the basics of public control in the Russian Federation. Federal Law 212-FZ of 21.07.2014 (an edition of 27.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. 1), art. 4213; 2018, no. 53 (pt. I), art. 8454 (in Russian).
7. Sokolova T. D. Subjects of public control in Russia: Features of functioning. *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya* [Social and humanitarian knowledge], 2017, no. 5, pp. 328–335 (in Russian).
8. On the Public chamber of the Russian Federation. Federal Law 32-FZ of 04.04.2005 (an edition of 05.12.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 15, art. 1277; 2017, no. 50 (pt. 3), art. 7545 (in Russian).
9. Ashenova S. V. Mass media as an element of legal culture of civil society. *Web of Scholar*, 2017, vol. 2, no. 9 (18), pp. 66–68 (in Russian).
10. Goncharov A. A. *Grazhdanskiy kontrol' nad organami vlasti* [Civil control over authorities]. Moscow, Ves' Mir Publ., 2010. 224 p. (in Russian).

## Cite this article as:

Troitskaya T. V. A Citizen of the Russian Federation is a Subject of Public Control in Russia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2020, vol. 20, iss. 4, pp. 464–468 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2020-20-4-464-468>