

УДК 342.571

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ, СВЯЗАННЫХ С ОПРЕДЕЛЕНИЕМ ПЕРЕЧНЯ СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ПОЛНОМОЧИЙ (конституционно-правовой анализ)

**В. В. Гончаров**

кандидат юридических наук, исполнительный директор

Юридической консалтинговой корпорации “Ассоциация независимых правозащитников”

(г. Краснодар, Россия)

*Настоящая статья посвящена исследованию некоторых проблем, связанных с определением перечня субъектов общественного контроля в Российской Федерации и их полномочий. В статье приводится авторское определение понятия общественного контроля в России. Автор отмечает, что в процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют его эффективному функционированию. Наиболее важными из них являются проблемы определения пределов общественного контроля, в частности, полноты наполнения содержания данного вида деятельности (в том числе, перечня субъектов общественного контроля в Российской Федерации и их полномочий). Автор анализирует перечень субъектов общественного контроля в Российской Федерации и их полномочий, обосновывает необходимость внесения ряда изменений в действующее законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы общественного контроля. Данные изменения позволят усовершенствовать законодательную базу общественного контроля, превратив его в действенный инструмент по искоренению причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.*

**Ключевые слова:** проблемы; субъекты; общественный контроль; Российская Федерация; полномочия; народовластие; участие граждан в государственном управлении; конституционно-правовой; перечень.

### Введение

Настоящая статья посвящена исследованию проблем, возникающих с определением перечня субъектов общественного контроля в Российской Федерации и их полномочий. Цель исследования: выявить основные проблемы, связанные с определением перечня субъектов общественного контроля в Российской Федерации и их полномочий, обосновать пути их разрешения, для того, чтобы обеспечить оптимальную организацию и функционирование данного института гражданского общества.

Задачи исследования: 1) дать определение общественного контроля в Российской Федерации; 2) обосновать, что наиболее важными проблемами, возникающими в процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации, являются проблемы определения пределов общественного контроля, в частности, полноты наполнения содержания данного вида деятельности (в том числе, субъектов общественного контроля и их полномочий); 3) дать анализ субъектам общественного контроля в Российской Федерации, обосновать их оптимальный перечень; 4) дать анализ пределам полномочий субъектов общественного контроля в Российской Федерации, обосновать их оптимальный перечень; 5) обосновать изменения и дополнения в действующее законодательство, которые необходимо принять для разрешения проблем, возникающих с определением перечня субъектов общественного контроля в Российской Федерации и их полномочий.

### Основная часть

Представляется, что под общественным контролем в Российской Федерации следует понимать совокупность облеченных в правовую форму принципов, норм и общественных институтов, представляющих собой объединения граждан, массовая и добровольная деятельность кото-

© Гончаров В. В., 2019

рых направлена на осуществление контроля за формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, а также за деятельностью уполномоченных юридических и физических лиц, которые наделены действующим законодательством определенным набором властных полномочий, осуществляемых ими самостоятельно, либо совместно с органами государственной власти и местного самоуправления, либо от их имени и (или) по их поручению, в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством и недопущения присвоения власти или ее узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами.

В процессе организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации возникают многочисленные проблемы, которые препятствуют эффективному функционированию данного института гражданского общества, без разрешения которых невозможна реализация конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении государственными делами.

Одной из вышеуказанных проблем является определение пределов общественного контроля, под которыми стоит понимать: 1) пространственные и временные границы его организации и осуществления; 2) идеал, грани к которым необходимо стремиться при его реализации; 3) максимальный охват и мыслимую полноту его содержания; 4) крайнюю и высшую степень реализации данного вида деятельности с позиций ее легальности и легитимности.

Важную роль в определении пределов общественного контроля играет установление исчерпывающего перечня его субъектов. Ряд авторов справедливо заявляют о необходимости включения в перечень субъектов общественного контроля непосредственно народа: «Первичным субъектом контроля над осуществлением государственной власти является народ, который может осуществлять контроль как непосредственно (через институты прямой демократии и различные формы участия институтов гражданского общества в общественно-политической жизни), так и опосредованно (через представительные органы публичной власти)» [1, с. 21].

Действительно, включение народа, являющегося единственным источником власти в стране и носителем государственного суверенитета, в перечень субъектов общественного контроля позволит, с одной стороны, существенно повысить правовой статус и значимость всей системы субъектов общественного контроля в стране, а с другой – радикально изменить их полномочия с информационных, рекомендательных, совещательных на реальные, позволяющие осуществлять предупреждение, профилактику и пресечение нарушений прав, свобод и законных интересов как граждан Российской Федерации, так и их многочисленных объединений.

В ряде стран СНГ, например, в Республике Казахстан, в перечень субъектов общественного контроля включены физические лица – граждане Республики Казахстан (согласно части 3 статьи 17 Закона Республики Казахстан от 02.11.2015 № 383-V «Об общественных советах») [2].

Кроме того, дискуссионным является и вопрос участия в деятельности субъектов общественного контроля иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, согласно 3 и ряду иных статей Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» право участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, предоставлено только для граждан Российской Федерации [3]. Однако в качестве одной из целей общественного контроля в России в статье 5 данного Федерального закона выступает обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, согласно статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966 каждому человеку независимо от его гражданской принадлежности гарантируется право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов [4]. Следовательно, ограничение прав иностранных граждан и лиц без гражданства на участие в мероприятиях общественного контроля лишает их возможности отстаивать свои права, предусмотренные национальным и международным законодательством.

В связи с этим в ряде стран, например, в Республике Казахстан делаются попытки закрепления права иностранных граждан и лиц без гражданства участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве полноправных субъектов на территории страны. Так, в части 2

статьи 10 проекта Закона Республики Казахстан “Об общественном контроле в Республике Казахстан” предусматривается, что иностранцы и лица без гражданства вправе выступать субъектами общественного контроля, пользоваться соответствующими правами, а также нести обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и ратифицированными международными договорами [5].

Хотя часть 2 статьи 9 вышеназванного Федерального закона и закрепляет возможность создания в соответствии с законодательством Российской Федерации иных организационных структур общественного контроля, однако, на практике основная масса субъектов общественного контроля представлена либо общественными палатами федерального, регионального и муниципального уровня, либо создаваемыми ими структурами. По мнению ряда авторов, это существенно обедняет разнообразие субъектов общественного контроля, особенно на региональном и местном уровне [6; 7, с. 13–16; 8, с. 71–77].

Кроме того, из смысла части 2 статьи 9 вытекает, что создание организационных структур общественного контроля, кроме перечисленных в вышеназванном Федеральном законе, может осуществляться исключительно нормативно-правовыми актами федерального уровня. Однако представляется, что данное ограничение полномочий регионального и муниципального законодательства необоснованно и противоречит части 1 статьи 2 данного Федерального закона, согласно которой осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

В связи с этим представляется необходимым изложить часть 2 статьи 9 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” в следующей редакции:

“2. Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, могут создаваться:

- 1) общественные наблюдательные комиссии;
- 2) общественные инспекции;
- 3) группы общественного контроля;
- 4) иные организационные структуры общественного контроля”.

Представляется, что перечень субъектов общественного контроля возможно дополнить профессиональными союзами, так как, во-первых, основной целью деятельности которых является обеспечение и защита трудовых прав граждан Российской Федерации, во-вторых, они являются самой массовой и распространенной разновидностью общественных организаций в стране, в-третьих, система правового регулирования их деятельности представляет собой широко отлаженный десятилетиями механизм. Как справедливо отмечает И.А. Мурзанов, “анализ законодательства о профессиональных союзах показывает наличие формального закрепления их права осуществлять общественный контроль. Положения Закона об общественном контроле содержат закрытый перечень субъектов общественного контроля, в который не входят профсоюзы ... данное противоречие требует законодательного разрешения” [9, с. 52].

Придание профессиональным союзам статуса субъекта общественного контроля позволит им осуществлять в полной мере такие важные формы общественного контроля, как общественные проверки, общественный мониторинг и общественную экспертизу. При этом профсоюзы смогут оперативно осуществлять контроль за многочисленными подзаконными актами, регулирующими трудовые права граждан Российской Федерации. Кроме того, в значительной части органов государственной власти и муниципальных образованиях отсутствуют профсоюзные первичные организации. Придание им реальных полномочий по контролю соблюдения трудовых прав, в том числе и в отношении государственных и муниципальных служащих, с одной стороны, поднимет авторитет и правовой статус профсоюзов в глазах данных категорий работников, а с другой стороны, позволит им осуществлять постоянный общественный контроль в органах публичной власти. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях

деятельности” [10], закрепив за профсоюзами статус субъекта общественного контроля, детально регламентировав их полномочия в данной сфере.

Значительной проблемой в установлении пределов общественного контроля является определение оптимального набора их полномочий.

Хотя перечень прав субъектов общественного контроля, закрепленный в части 1 статьи 10 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”, носит открытый характер и может быть дополнен законодательством Российской Федерации, но по мнению ряда авторов, действующее законодательство должно уйти от тенденции детального регулирования полномочий субъектов общественного контроля, так как это сковывает развитие данного института гражданского общества.

Так, М.С. Хачатрян справедливо отмечает, “в связи с этим, считаем, что правовое регулирование общественного контроля не должно быть детальным, как в случае с государственным контролем, поскольку это может ограничить инициативу гражданского общества. Законодательство не должно подробно регулировать деятельность гражданского общества, поэтому, на наш взгляд, необходимо при принятии нормативных правовых актов, регулирующих деятельность гражданского общества по осуществлению общественного контроля, по возможности минимизировать ограничительные и закрытые нормы, предоставляя возможность развиваться новым формам общественного контроля, не предусмотренным законодательством [11, с. 24–30].

Подобное расширение полномочий позволит превратить институт общественного контроля не только в реальный механизм обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан страны, а также их объединений, но и гарантировать реализацию конституционных принципов народовластия и участия граждан в управлении государственными делами.

Однако следует отметить, что уже закрепленный в действующем законодательстве за субъектами общественного контроля набор полномочий не в полной мере может быть реализован в связи с отсутствием его детализации в иных нормативно-правовых актах. Так, предусмотренное пунктом 7 части 1 статьи 10 вышеназванного Федерального закона право субъектов общественного контроля обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами, не подкреплено ни Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, ни другими законами, которые должны установить случаи, когда возможна реализация данного права.

Таким образом, определение оптимального набора полномочий субъектов общественного контроля в Российской Федерации предполагает решение двух вопросов. С одной стороны, перечень полномочий субъектов общественного контроля должен обеспечивать полноценную реализацию целей и задач общественного контроля, закрепленных в действующем законодательстве страны. С другой стороны, осуществление данных полномочий должно быть детализировано в иных нормативно-правовых актах на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

В связи с этим, представляется необходимым, во-первых, расширить полномочия субъектов общественного контроля, дополнив их правами по предупреждению, профилактике и пресечению нарушений прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации, во-вторых, провести мониторинг действующего законодательства на предмет внесения в него изменений и дополнений в части обеспечения реализации полномочий субъектов общественного контроля. Данный мониторинг должен быть организован и проводиться Общественной палатой Российской Федерации при информационно-правовой поддержке Правительства Российской Федерации в лице министерства юстиции страны.

#### **Заключение**

Данные изменения позволят совершенствовать законодательную базу общественного контроля, превратив его в действенный инструмент по искоренению причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

#### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. *Косинов, С. А.* Народ как первичный субъект осуществления контроля над публичной властью / С. А. Косинов // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2014. – № 9(99). – С. 21.

2. Об общественных советах: Закон Республики Казахстан от 02.11.2015 № 383-V [Электронный источник]. – Режим доступа: [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=36800092#pos=3;-252](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=36800092#pos=3;-252) (дата обращения: 07.12.2018).
3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Российская газета. – 23.07.2014. – № 6435 (163).
4. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 [Электронный источник]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol) (дата обращения: 07.12.2018).
5. Проект Закона Республики Казахстан “Об общественном контроле в Республике Казахстан” [Электронный источник]. – Режим доступа: <http://medialaw.asia/posts/10-07-2013/73245.html> (дата обращения: 07.12.2018).
6. **Арутюнян, Р. Э.** Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011. – 22 с.
7. **Гриб, В. В.** Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации / В. В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 13–16.
8. **Горнев, Р. В.** Общественные объединения как субъект общественного контроля на муниципальном уровне / Р. В. Горнев / В сборнике: Гласность и открытость местного самоуправления: актуальные теоретические и практические вопросы. – 2015. – С. 71–77.
9. **Мурзанов, И. А.** Профессиональные союзы как субъекты общественного контроля / И. А. Мурзанов // Закон и право. – 2016. – № 5. – С. 52.
10. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ [Электронный источник]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/9015224> (дата обращения: 07.12.2018).
11. **Хачатрян, М. С.** Пределы правового регулирования общественного контроля / М. С. Хачатрян // Юридические исследования. – 2017. – № 9. – С. 24–30.

Поступила в редакцию 11.12.2018 г.

Контакты: [piirgergo2009@mail.ru](mailto:piirgergo2009@mail.ru) (Гончаров Виталий Викторович)

**Goncharov V. ON SOME PROBLEMS OF DETERMINING THE LIST OF PUBLIC CONTROL SUBJECTS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THEIR POWERS (the constitutional legal analysis).**

*The article is devoted to the study of some problems associated with the definition of the list of subjects of public control in the Russian Federation and their powers. The article presents the author's definition of the concept of public control in Russia. The author notes that in the process of organization and implementation of public control in the Russian Federation there are many problems that hinder its effective functioning. The most important of them are the problems of determining the limits of public control, in particular, the completeness of the content of this type of activity (including the list of subjects of public control in the Russian Federation and their powers). The author analyzes the list of subjects of public control in the Russian Federation and their powers, justifies the need for a number of changes in the current legislation of the Russian Federation regulating the issues of public control. These changes will improve the legal framework of public control, turning it into an effective tool to eliminate the causes and conditions that contribute to the violation of human and civil rights and freedoms, rights and legitimate interests of public associations and other non-governmental non-profit organizations.*

**Keywords:** problems, subjects, public control, the Russian Federation, powers, democracy, participation of citizens in public administration, constitutional and legal, list.