



## Общественный контроль

### Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации

общественный контроль; органы публичной власти; система контроля; механизм контроля; процесс контроля; государственные органы; органы местного самоуправления; граждане; институты гражданского общества

**С. М. Зубарев**

Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры административного права и процесса, доктор юридических наук, профессор

Вступление в силу Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» открыло новую страницу в развитии контрольной деятельности граждан и институтов гражданского общества. Статья посвящена рассмотрению теоретических основ общественного контроля, их влияния на правотворчество и контрольную практику в сфере публичного управления. Автор с позиций теории контроля уточняет понятие системы общественного контроля, раскрывает содержание и взаимосвязь ее элементов. Обосновывается вывод о том, что система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти включает в себя следующие элементы (подсистемы): 1) организационно-функциональная структура (цели, принципы, объект, предмет, субъекты общественного контроля, его виды); 2) механизм (методы, средства, формы контроля); 3) процесс контроля. По мнению автора, организационно-функциональная структура – это совокупность базовых свойств и отношений, определяющих внутреннее устройство и обеспечивающих стабильность системы общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Механизм общественного контроля содержит технологические параметры системы контроля, позволяющие осуществлять его на практике, и включает в себя методы,

средства и формы общественного контрольного воздействия в сфере публичного управления в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Механизм контрольной деятельности находит свое отражение в процессе контроля. Процесс общественного контроля – это вид юридического процесса, представляющий собой определенные правовыми нормами последовательные процедуры участия граждан и институтов гражданского общества в установлении качества принимаемых в сфере публичного управления нормативных правовых актов и эффективности их реализации государственными органами и органами местного самоуправления с целью предупреждения нарушений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, минимизации последствий подобных правонарушений и восстановления нарушенных прав. Теоретические представления о системе общественного контроля позволили автору сформулировать предложения по совершенствованию законодательства об общественном контроле и практики его реализации.

2 августа 2014 г. вступил в действие Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 222-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее также Закон, ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ»)<sup>1</sup>, внесенный Президентом Российской Федерации В. В. Путиным. Актуальность и значимость этого Закона для общественно-политической и правовой жизни России огромны. Он установил правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Закон относится к «рамочным» нормативным актам, распространяя свое действие на многочисленные контрольные отношения в сфере публичного управления с участием различных субъектов – граждан, их объединений и иных институтов гражданского общества. Многие его положения носят основополагающий, базовый характер и требуют конкретизации в других правовых актах как федерального, так и регионального, и местного уровней. Однако усложнить не только правотворческую деятельность в данной сфере, но и реализацию Закона в целом могут содержащиеся в нем

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.



пробелы и неточности. Наметить пути их преодоления позволяют положения теории контроля.

В существующих научных доктринах содержание системы контроля обычно ограничивается совокупностью контролирующих органов и образует стандартную схему: субъект контроля – объект контроля – формы и методы контроля. Однако, по нашему мнению, системная модель любого социального контроля, и общественный контроль здесь не является исключением, значительно сложнее. Она не сводится только к взаимодействию указанных элементов, а включает статичные, технологические и процессуальные компоненты.

К статичным элементам системы контроля относится его организационно-функциональная структура (подсистема), т. к. обладает большим постоянством и стабильностью и тем самым обеспечивает гомеостазис всей системы контроля, тогда как содержание ее технологической (механизм контроля) и процессуальной (процесс контроля) подсистем более динамично и мобильно, что позволяет оперативно корректировать контрольную деятельность с учетом изменяющейся обстановки<sup>1</sup>.

Следовательно, с позиций теории контроля система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти включает в себя следующие элементы (подсистемы): 1) организационно-функциональная структура (цели, принципы, объект, предмет, субъекты общественного контроля, его виды); 2) механизм (методы, средства, формы контроля); 3) процесс контроля.

По нашему мнению, организационно-функциональная структура – это совокупность базовых свойств и отношений, определяющих внутреннее устройство и обеспечивающих стабильность системы общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

*Содержание системы общественного контроля, как и любой иной социальной системы, обуславливает поставленные перед ней цели, которые в конечном счете и определяют сущность*

---

<sup>1</sup> См. подр.: Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: Монография. М., 2006; Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти в условиях модернизации России: Монография / Под ред. С. М. Зубарева. М.: Финуниверситет, 2011.

контроля. Достижение целей контроля основывается на базисных положениях, формулирующихся в принципах контроля. В зависимости от того, каковы целевые установки и на каких принципах они осуществляются, определяются объект и предмет контроля, субъекты контрольной деятельности и их компетенция, формируются различные виды и тем самым выстраивается общая организационно-функциональная структура контроля.

Цель общественного контроля предопределена самой природой и предназначением гражданского общества и состоит в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, законных интересов различных социальных групп и объединений в процессе деятельности органов публичной власти.

Поэтому следует согласиться с мнением законодателя, который закрепил в качестве цели общественного контроля «обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций» (ч. 1 ст. 5 Закона).

Это комплексная цель, которая охватывает различные аспекты контрольной деятельности: обеспечение законности и эффективности деятельности отдельных органов публичного управления; установление негативных фактов и информирование органов публичной власти о недостатках и нарушениях; содействие противодействию коррупции и т. д. В этой связи представляется излишней ее детализация в двух других целях, указанных в ст. 5 Закона: «обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти ...», а также «общественная оценка деятельности органов государственной власти ...».

Несколько «размытыми», выходящими за рамки самой контрольной деятельности сформулированы в Законе задачи общественного контроля: 1) формирование и развитие гражданского правосознания; 2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; 3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; 4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов обще-



ственных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; 5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; 6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (ч. 2 ст. 5 Закона).

По нашему мнению, решение конкретных контрольных задач должно обеспечивать достижение цели общественного контроля. Содержание этих задач производно от функций и полномочий органов публичной власти. Но, при всем разнообразии органов общественного контроля, многогранности их контрольного воздействия проверить деятельность государственного органа или органа местного самоуправления в полном объеме ввиду ее масштабности, сложности, разнохарактерности практически невозможно. Да этого и не нужно, задачей общественности является выявление ключевых социально значимых параметров деятельности органа публичной власти. Основные задачи контроля включают ряд других, более частных задач, зависящих от уровня, назначения, компетенции проверяемого государственного органа или органа местного самоуправления.

К основным задачам общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, на наш взгляд, необходимо отнести:

1) соблюдение органами публичной власти Конституции Российской Федерации и исполнение законодательства Российской Федерации;

2) соответствие федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, издаваемых органами публичной власти;

3) эффективность исполнения государственных и муниципальных функций, качество и доступность оказываемых государственных и муниципальных услуг;

4) рациональное распределение и использование органами публичной власти материальных, финансовых и иных ресурсов;

5) соблюдение органами публичной власти режима экономии при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд.

Реализация целей и задач контроля всегда осуществляется на определенных *принципах*. Представителями юридической науки выработаны общие подходы к определению принципов контроля. Е. В. Шорина рассматривает принципы контроля как научно разработанные и апробированные практикой политические, организационные и правовые основы организации контроля, которые обеспечивают его эффективность<sup>1</sup>. При этом отражена природа этой категории: объективность, познаваемость и функциональность.

В идеале, по мнению А. П. Гуляева, принципы контрольной деятельности должны быть закреплены в нормативных правовых актах<sup>2</sup>. Данное положение, безусловно, повышает действенность контроля.

Применительно к общественному контролю такой подход первоначально нашел отражение в Федеральном законе от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>3</sup>. В ст. 4 этого законодательного акта к принципам контрольной деятельности отнесены: приоритет прав человека, добровольность, равноправие, объективность и законность, а также невмешательство в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

Обращает на себя внимание некоторая «скупость» законодателя в этом вопросе – всего указано шесть принципов, при том, что в первой редакции закона их было всего четыре.

Противоположная ситуация наблюдается в ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», в ст. 6 которого указаны двена-

---

<sup>1</sup> См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 61.

<sup>2</sup> См.: Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник / Под ред. А. П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. С. 13.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.



дцать принципов общественного контроля. Вместе с тем спорно отнесение к ним таких положений, как «обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления ... итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации ...», учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах (п. 7 ч. 1 ст. 6) и «многообразии форм общественного контроля» (п. 8 ч. 1 ст. 6). По нашему мнению, первое установление выходит за рамки собственно общественного контроля и является обязанностью объектов контроля, что должно найти закрепление в нормативных правовых актах, регламентирующих их деятельность, а второе положение только фиксирует сложившуюся на практике ситуацию.

За рамки предмета общественного контроля выходят и такие принципы, как «недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий» (п. 11 ч. 1 ст. 6) и «соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля» (п. 12 ч. 1 ст. 6).

Схожи по содержанию принципы «недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, ... и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации» (п. 9 ч. 1 ст. 6) и «презумпция добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления ...» (п. 10 ч. 1 ст. 6). Представляется логичным заменить их традиционными контрольными принципами – необходимости и достаточности.

К недостаткам юридико-технического характера при формулировании принципов организации и осуществления общественного контроля следует отнести казуистичность изложения отдельных из них. Как правило, законодатель, закрепляя принципы в одной статье федерального закона, только называет их, а раскрытие содержания производит в отдельных статьях закона. По нашему мнению, в ст. 6 Закона достаточно указать только название принципа: 1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина; 2) добровольность; 3) самостоятельность и независимость; 4)

публичность и открытость; 5) законность; 6) объективность, беспристрастность и добросовестность; 7) необходимость и достаточность.

Основным звеном системы общественного контроля за деятельностью органов публичной власти являются *объект и предмет* контрольной деятельности. Специфика деятельности различных государственных органов и органов местного самоуправления во многом определяет характер и пределы контрольного воздействия общественных структур, их механизм его реализации.

Сложность объекта общественного контроля обусловливается прежде всего полиструктурностью публичной власти. В теории конституционного права обращается внимание на собирательный характер данного понятия, включающего государственную власть – федеральную и субъектов Российской Федерации, а также местное самоуправление (муниципальную власть)<sup>1</sup>.

Соответственно, объектом общественного контроля является деятельность органов публичного управления, которые представляют органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие и олицетворяющие публичную власть на территории государства.

Однако указанные органы контролю подлежат не как форма выражения публичной власти, а как структурно организованные коллективы людей, профессионально выполняющих функции публичного управления. В этом смысле в состав каждого государственного (муниципального) органа входят лица, являющиеся непосредственными носителями и исполнителями публично-властных полномочий, а также лица, обеспечивающие исполнение полномочий как таких лиц, так и полномочий собственно органов публичной власти. Их деятельность и является подконтрольной гражданам и общественным структурам.

В последние годы органы публичной власти передают ряд полномочий по оказанию государственных и муниципальных

---

<sup>1</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27–30; Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12–15; Гончаров В. И. К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 9–13 и др.



услуг специально созданным для этих целей государственным (муниципальным) учреждениям, а также иным организациям, которые в правовой науке получили название юридических лиц публичного права<sup>1</sup>. К таковым относят Банк России, федеральные государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации, государственные компании и т. д.<sup>2</sup>. В процессе осуществления ими публичных полномочий также имеют место нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц, что предполагает включение этих структур в объект общественного контроля.

Подобная позиция вполне оправданно закреплена в Законе, где в ч. 1 ст. 4 говорится об общественном контроле «за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия».

*Предмет общественного контроля* – это состояние объекта контроля, его соответствие требованиям Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Предмет контроля в этом случае представляет собой сложное социально-правовое явление, проявляющееся в его многоаспектном содержании. Это связано прежде всего с неоднородностью самого контролируемого объекта. Так, предметом общественного контроля за органами законодательной власти является качество их законотворческой деятельности, а в сфере исполнительной власти – законность и эффективность осуществления функций государственного управления, возложенных на эти органы.

Важнейшим элементом, определяющим суть деятельности любого органа публичной власти, является принятие и обеспечение нормативных стандартов в области прав и свобод человека. Поэтому предмет общественного контроля состоит в установлении степени исполнения органами публичной власти нормативных

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007.

<sup>2</sup> См., например: *Сергеев В. В.* О юридических лицах публичного права // *Банковское право.* 2013. № 2. С. 3–15; *Волков А. М., Дугенец А. С.* Об административно-правовой природе государственных корпораций (публично-правовых компаний) // *Административное право и процесс.* 2012. № 2. С. 17–21.

правовых актов, которые обеспечивают реализацию конституционных прав и свобод граждан.

Конституция Российской Федерации впервые закрепила приоритет прав и свобод и гражданина, а их признание, соблюдение и защиту – обязанностью государства (ст. 2). В силу ст. 18 Конституции Российской Федерации права человека являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием.

Закономерно, что предмет общественного контроля прежде всего составляют личные (естественные), политические и социально-экономические права граждан. Для их реализации обычно требуется участие органов публичной власти, всей системы публичного управления. Именно поэтому общественность контролирует соблюдение прав и свобод граждан, чтобы не было административного произвола со стороны чиновников всех уровней.

Анализ нормативных правовых актов, теоретических источников и сложившейся практики по исследуемой проблеме позволяет выделить следующие группы *субъектов общественного контроля* за деятельностью органов публичной власти:

1) общественно-государственные структуры (например, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные наблюдательные комиссии)<sup>1</sup>;

2) общественные объединения;

3) средства массовой информации;

4) отдельные граждане<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

<sup>2</sup> См.: Бондарь Н. Ю. Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3; Киричек Е. В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной



Деятельность указанных общественно-государственных структур в целом позитивно воспринята как обществом, так и властью, что, по всей вероятности, послужило основанием для включения в перечень субъектов общественного контроля (ст. 9 Закона) Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных палат (советов) муниципальных образований, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться: 1) общественные наблюдательные комиссии; 2) общественные инспекции; 3) группы общественного контроля; 4) иные организационные структуры общественного контроля (ч. 2 ст. 9).

Необходимо отметить, что большинство из перечисленных субъектов общественного контроля создано и функционирует при непосредственной поддержке государства, что, безусловно, оправданно, т. к. в отличие от западных стран формирование институтов гражданского общества в России находится на начальном этапе, происходит медленно и не всегда успешно. Именно по инициативе руководства страны в 2005–2008 гг. были приняты ряд законодательных актов, направленных на формирование указанных институтов<sup>1</sup>.

Вместе с тем роль государства в процессе становления института общественного контроля должна быть не более чем вспомогательной. Нельзя забывать, что именно государство является объек-

---

власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1094–1100; Панченко П. Н. Общественный контроль в сфере правопорядка: вопросы формирования его системы // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 50–53; Румянцева В. Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11 и др.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

том общественного контроля, и такое положение может привести существенную долю субъективизма в построение данного института. Государство, вмешиваясь в процесс спонтанного возникновения гражданских самоорганизационных образований, выделяя для них материальную базу и создавая регулятивные механизмы, неизменно берет эти структуры под контроль, разрушая их самоорганизационную основу. А ведь смысл таких образований не только в том потенциале критичности по отношению к власти, который они имеют в силу самой своей природы, но и в той возможной поддержке власти, которую они могут оказать в силу все той же своей неформальной сплоченности и наличия неформальных механизмов влияния на людей.

Поэтому вызывает удивление как закрытость перечня субъектов общественного контроля в ч. 1 ст. 9 Закона, так и отсутствие в нем граждан и их объединений. С одной стороны, в ст. 3 Закона не только закреплено право участия в общественном контроле граждан как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, но и установлены возможности для реализации этого права. В частности, граждане могут участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов (ч. 3), а общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации наделены правом организации общественных мониторингов, общественных обсуждений и участия в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных Законом (ч. 5).

В современной России принципиальная возможность участия общественных объединений в контроле за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц вытекает из ст. 30 Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу деятельности общественных объединений, а также из ст. 32 Конституции, согласно которой граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц.

Данные конституционные положения получили дальнейшее развитие в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об



общественных объединениях»<sup>1</sup>, где определен порядок реализации гражданами права на объединение, создание и участие в деятельности общественных объединений. Последние образуются для защиты общих интересов и достижения общих целей, в том числе и в части осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

На практике сегодня функционирует несколько тысяч общественных объединений, которые относятся к категории неправительственных правозащитных организаций (НПО)<sup>2</sup>, осуществляющих контроль за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления в области соблюдения прав и свобод человека в различных общественных сферах. Помимо НПО в России действует ряд общественных объединений, уставной целью которых позиционируется контроль за деятельностью органов публичной власти. Примерами здесь являются общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», созданная в 1992 г. в г. Санкт-Петербурге, и межрегиональная общественная организация «Гражданский контроль»<sup>3</sup> (г. Москва, 2006). По всей видимости, только подобные общественные объединения и должны стать субъектами общественного контроля.

Помимо возможности участия в общественном контроле через общественные объединения гражданин может контролировать деятельность органов публичной власти посредством личных обращений. Право на обращения является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом каждого гражданина.

Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее –

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 22.07.2010) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>2</sup> См., подр.: Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации: Справочник. М., 2002; Интернет-портал «Правозащитная Россия» // [www.pravo-rus.ru](http://www.pravo-rus.ru)

<sup>3</sup> См.: [www.gkrf.ru](http://www.gkrf.ru)

Закон о порядке рассмотрения обращений)<sup>1</sup> создал новую нормативную базу, призванную повысить эффективность участия граждан в управлении делами государства и контроле за деятельностью аппарата публичного управления. Любой гражданин Российской Федерации может обратиться в любой орган власти, к любому должностному лицу, по любому значимому для него поводу. Этому праву граждан корреспондирует обязанность органов публичной власти, их руководителей и должностных лиц принимать обращения, регистрировать их, рассматривать эти обращения и давать на них своевременные ответы, а также принимать соответствующие меры по устранению выявленных недостатков.

С другой стороны, исходя из дефиниции общественного контроля (ч. 1 ст. 4 Закона), отсутствие граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в перечне субъектов общественного контроля фактически выводит их как из поля действия Закона, так и сферы общественного контроля в целом.

Подобная ситуация складывается и с другим субъектом общественного контроля – средствами массовой информации. Телевидение и радио, периодические печатные издания и особенно Интернет активно формируют общественное мнение о деятельности различных органов публичной власти и их должностных лиц. Материалы, раскрывающие недостатки и содержащие обоснованную критику, привлекают внимание не только руководителей различного уровня, но и иных субъектов контроля, чем оказывается позитивное воздействие на общее положение дел в системе публичного управления.

Правовые основы участия средств массовой информации в общественном контроле закреплены в действующем законодательстве. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29). Эта общая гарантия конкретизируется в нормах о праве свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29), а также о свободе бесцензурной деятельности средств массовой информации (ч. 5 ст. 29). Указанные положения нашли дальнейшее развитие и детализацию в целом ряде иных

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.



нормативных правовых актов, прежде всего в Законе Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ)<sup>1</sup>.

В этой связи представляется необходимым закрепить право средств массовой информации на осуществление общественного контроля в рассматриваемом Законе, а механизм реализации этого права прописать в Законе о СМИ.

Таким образом, представляется необходимым дополнить ч. 1 ст. 9 Закона следующими положениями: «1) граждане; 2) общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, в соответствии со своими уставами (положениями); 3) средства массовой информации;» и изменить нумерацию уже существующих пунктов. Соответственно, надо внести в федеральные законы «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях» и «О средствах массовой информации» дополнения о праве и порядке осуществления этими организациями общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Точное установление субъектов контроля за деятельностью органов публичной власти позволяет определить *виды общественного контроля*. Мы согласны с мнением Е. В. Шориной о том, что «природа, место, роль субъекта контроля в системе социального механизма управления обществом являются в конечном счете главными объективными критериями, при помощи которых определяются задачи, характер, формы и объем контроля»<sup>2</sup>. Данный признак деления контроля на виды в контексте решения поставленной нами научной задачи является первостепенным, но не единственным.

В научной литературе существуют различные основания классификации видов контроля. По отношению к контролируемому объекту контроль подразделяется на внешний и

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

<sup>2</sup> Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 43.

внутренний. Применительно к органам публичной власти общественный контроль в большинстве своем является внешним, хотя вполне возможным представляется осуществление внутреннего общественного контроля в лице профсоюзных организаций, а также различных профессиональных ассоциаций и сообществ.

По объему содержания общественный контроль может быть общим (линейным) и отраслевым (функциональным). Общий контроль, как правило, осуществляется общественными советами при федеральных органах исполнительной власти за различными направлениями деятельности государственных органов, отраслевой – например, за деятельностью государственных органов по соблюдению прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания – общественными наблюдательными комиссиями.

В зависимости от времени осуществления различают предварительный, текущий, последующий контроль. По периодичности проведения контрольных мероприятий контроль подразделяют на систематический, периодический и эпизодический.

В научной литературе понятие *механизма общественного контроля* трактуется по-разному. Так, по мнению В. Г. Румянцевой, «механизм общественного контроля за деятельностью государства – совокупность структурных составляющих, выражающихся в виде взаимодействующих и взаимообуславливающих нормативных, организационных и инструментальных элементов при оценке работы государственного аппарата; выявлении проблемы (определенного недостатка системы), поиска ее детерминирующих факторов и процессов; определении ответственного за нарушение нормальной деятельности данной системы»<sup>1</sup>. Отдавая должное стремлению комплексного толкования рассматриваемого термина, с нашей точки зрения, автор теоретически «перегрузил» дефиницию, при этом не раскрыл содержания основных элементов, что затрудняет использование понятия в практической деятельности.

---

<sup>1</sup> Румянцева В. Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11.



Определяя содержание механизма осуществления общественного контроля, В. В. Гриб отмечает, что его составляют сферы осуществления общественного контроля и система его органов (субъектов общественного контроля), как существующие в России на данный момент, так и необходимость образования которых ощущается в настоящее время<sup>1</sup>.

Сходную позицию занимает С. Багаев, который считает, что «элементами механизма контроля над государственной властью выступают индивиды, их коллективные образования, которые, соединяясь определенным образом и согласованно функционируя в рамках политико-правовой системы, составляют механизм демократического контроля»<sup>2</sup>.

Представляется, что такое толкование неоправданно упрощает механизм общественного контроля до схемы «субъект – объект контроля», при этом авторы не определяют сам порядок осуществления контрольного воздействия.

Для уяснения сущности рассматриваемого понятия следует в первую очередь обратиться к этимологии термина. Во многих словарях слово «механизм» применительно к социальной сфере трактуется как «система, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности»<sup>3</sup>, «последовательность состояний, процессов, определяющих собою какое-нибудь действие, явление»<sup>4</sup>, «последовательность действий, состояний, определяющих процесс или явление»<sup>5</sup>. Тем самым механизм позиционируется в качестве динамической составляющей процесса или явления.

Механизм общественного контроля, по нашему мнению, содержит технологические параметры системы контроля, позволяющие осуществлять его на практике, и включает в себя

---

<sup>1</sup> См.: Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 32–39.

<sup>2</sup> Багаев С. Перспективы правового регулирования формирования и развития гражданского общества в России // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей. М.: АНО ВПО «Академический международный институт», 2004.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1968. С. 341.

<sup>4</sup> Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка: Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000.

<sup>5</sup> Словарь бизнес-терминов. Академик.ру. 2001 // <http://dic.academic.ru>

методы, средства и формы общественного контрольного воздействия в сфере публичного управления в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Под *методом контроля* мы понимаем способ воздействия субъекта общественного контроля на подконтрольный объект для достижения поставленных целей. Это воздействие представляет собой воплощение в жизнь общественной структурой одной из функций управления – контроля. Поэтому будет логичным при изучении методов контроля применить существующую в теории социального и государственного управления классификацию и характеристику методов управления<sup>1</sup>. Это позволяет выделить группу общих методов контроля, которым присущи черты методов управления и которые в той или иной мере используют все органы контроля, в том числе и общественного. Вместе с тем природа субъекта и объекта контроля, характер контрольной деятельности обуславливают существование специальных методов контроля, свойственных группе однородных или отдельному контрольному органу.

Общие методы контроля воплощаются в конкретных приемах, способах действий контролирующих органов и организаций, отражают содержательную сторону их деятельности. Основопологающим здесь является установление характера взаимоотношений между субъектом и объектом контроля. Если субъект контроля участвует в контрольных отношениях, непосредственно определяя соответствие деятельности органа публичной власти нормативно-правовым стандартам, и принимает меры по корректированию выявленных отклонений, то речь идет о методах прямого контроля. Так, выявление фактов нарушения прав человека во время посещения членами общественной наблюдательной комиссии мест принудительного содержания предполагает обязательное рассмотрение компетентным органом

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. 3-е изд., доп. М.: ОМЕГА-Л, 2005. С. 67–81; Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В 2-х т. Т. 2 / Под ред. В. А. Козбаненко. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2002. С. 41–53; *Колпаков И. И.* Методы управления. Киев, 1997. С. 10–18; Основы социального управления: Учебное пособие / Под ред. В. И. Иванова. М.: Высшая школа, 2001. С. 49–56 и др.



предложений по их устранению и восстановлению нарушенных прав.

Методы косвенного контроля направлены на достижение нужного результата на основе формирования определенных условий, которые обуславливают нормальное функционирование государственного органа или органа местного самоуправления. При этом субъект контроля непосредственного участия в контрольных отношениях не принимает. Например, Общественная палата Российской Федерации осуществляет косвенный контроль, проводя экспертизу проектов нормативных правовых актов и представляя соответствующие заключения, призванные повысить эффективность правового регулирования деятельности государственного (муниципального) органа, государственных или муниципальных служащих, минимизировать риски нарушения ими прав и свобод граждан.

Социально-правовая сущность общественного контроля определяет общими методами контроля социальный метод, посредством которого повышается социальная зрелость общества и предприимчивость граждан, достигаются социально-значимые цели контроля, и правовой метод, который охватывает основную часть контрольных отношений.

Контроль за деятельностью органов публичной власти как социальный институт реализуется с помощью социальных методов. Социальный метод контроля включает в себя широкий спектр методов социально-политических, социально-психологических, социального регулирования, морального воздействия.

Юридическая доминанта контроля предполагает приоритет правовых методов, т. е. способов воздействия на деятельность органов публичной власти с помощью юридических норм, действенность которых обеспечивается государственным принуждением. Правовой метод контроля позволяет упорядочить контрольные отношения на основе единых, обязательных для всех участников правил (правовых норм). Он включает в себя методы: правотворческий, правового регулирования, законности. Правотворческий метод контроля призван своевременно выявить потребности субъектов и объектов контроля в правовой регламентации определенного сегмента контрольных отношений, подготовить и принять соответствующие нормативные правовые акты. Базовым законода-

тельным актом, устанавливающим правовые основы организации и осуществления общественного контроля, стал ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ».

Метод правового регулирования контроля заключается в регламентировании контрольных отношений путем применения юридических средств, в т. ч. путем установления прав и обязанностей их участников и порядка их осуществления.

В последние годы приняты два федеральных закона, упорядочивающих общественную контрольную деятельность: от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее – Закон об Общественной палате РФ) и от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее – Закон об общественном контроле за обеспечением прав человека). Кроме того, проведенный нами анализ действующего федерального законодательства показал, что в различном объеме общественный контроль как средство обеспечения законности в публичном управлении предусмотрен в 25 федеральных законах. По предмету регулирования мы выделили несколько групп законов, направленных на: 1) обеспечение прав человека в местах принудительного содержания<sup>1</sup> (5 законов); 2) соблюдение прав и свобод отдельных категорий граждан<sup>2</sup> (6 законов); 3) экологическое благополучие

---

<sup>1</sup> См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (ст. 23); Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (п. 8 ч. 1 ст. 38); Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (п. 4 ст. 10); Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» (ст. 24); Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ст. 50) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Закон Российской Федерации от 02 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ч. 1 ст. 46); Закон Российской Федерации от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (п. 2 ст. 45); Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (ст. 21); Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (ч. 2 ст. 47); Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового



населения<sup>1</sup> (4 закона); 4) безопасность эксплуатации опасных объектов<sup>2</sup> (4 закона); 5) социальные гарантии и выплаты гражданам<sup>3</sup> (4 закона); 6) соблюдение законодательства в отдельных социально значимых сферах<sup>4</sup> (2 закона).

Метод законности контроля предполагает, что юридически значимые контрольные действия совершаются на основе и в строгих рамках закона, обеспечивая единообразное применение правовых норм как субъектом, так и объектом контроля.

Результативность применения методов общественного контроля за деятельностью органов публичной власти во многом

---

спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ст. 24); Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (пп. 4 п. 1 ст. 9).

<sup>1</sup> См.: Земельный кодекс Российской Федерации (п. 3 ст. 72); Федеральный закон от 10 февраля 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 68); Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 10); Федеральный закон от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 26).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст. 13); Федеральный закон от 09 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (ст. 12); Федеральный закон от 02 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия» (ст. 20); Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 27).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (п. 3 ст. 26); Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений» (ч. 4 ст. 12); Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»; Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» (ст. 18).

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 102); Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (ст. 26).

определяется их научным содержанием. Поэтому к общим методам контроля мы относим научные методы, которые позволяют получить достоверную информацию о деятельности органов публичной власти, обеспечивают всестороннюю ее проверку, выявляют отклонения от установленных стандартов, указывают средства воздействия, позволяют прогнозировать будущее состояние подконтрольного объекта. Такие методы контроля как статистические, социологические методы, экспертные оценки, системный анализ, моделирование наполняют научным содержанием иные методы контроля, тем самым усиливают их эффективность. Выбор того или иного научного метода осуществляется субъектом контроля в зависимости от целей контроля, конкретных условий и ресурсных возможностей.

Наиболее перспективным, на наш взгляд, методом является метод мониторинга – постоянного, систематического сбора информации о состоянии объекта контроля в целях выявления его соответствия установленным критериям и прогнозирования дальнейшего развития. Этот метод позволяет не столько фиксировать отклонения, сколько заранее обнаружить негативные тенденции, установить и нейтрализовать их источники, предотвратить кризисные ситуации.

Специальные методы контроля определяются прежде всего природой контролирующего органа, который выполняет только ему присущую функцию контроля свойственными лишь ему методами. Главным специальным методом государственного контроля является административный, основанный на реализации властных полномочий субъекта контроля. Административный метод носит характер прямого («жесткого») контрольного воздействия. Указания, замечания, распоряжения государственного контрольного органа для подконтрольного органа являются обязательными, их невыполнение влечет за собой применение административных либо иных юридических санкций.

В отличие от государственного контроль граждан и институтов гражданского общества не обладает властностью, он осуществляется на демократических началах для обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Соответственно основным методом контроля здесь становится метод самоуправления, который определяет превращение гражданина, объединения граждан из объекта контрольной деятельности в ее субъ-



ект. Граждане и образованные ими институты в рамках правового поля самостоятельно, под свою ответственность, возлагают на себя обязанности по осуществлению контроля за деятельностью органов публичной власти, принимают по его результатам управленческие решения. Самоуправление как метод контроля предполагает вступление гражданина, общественного объединения в контрольные отношения по собственному желанию (усмотрению), тогда как для органов государственного контроля участие в таких отношениях – обязанность. Метод самоуправления не обладает директивностью и обязательностью, а носит инициативный характер. По итогам проведения контрольного мероприятия субъект общественного контроля для принятия мер обращается, как правило, в компетентные государственные органы. При использовании метода самоуправления важное место отводится общественному мнению, которое, само не являясь контрольной деятельностью, выступает как способ ее реализации. Общественное мнение формируется по результатам контроля, преданным гласности. Оно может быть положительным или отрицательным, выражая позицию одобрения или осуждения действий государственных органов и органов местного самоуправления, оценивая их в первую очередь с нравственных позиций.

Проблема методов общественного контроля за деятельностью органов публичной власти состоит в том, чтобы обеспечить правильное сочетание эффективного публичного управления с интересами общества и отдельных граждан. Существующие методы контроля в этой области тесно связаны между собой, дополняют друг друга, их выделение и разграничение весьма условно и служит цели составления разносторонней характеристики деятельности государственных и муниципальных органов и облегчения обобщения материала для оказания помощи, исправления создавшегося положения, принятия необходимых мер. С развитием новых информационных технологий расширились возможности общественности в оперативном использовании разнообразия методов контроля и получения результатов, что, несомненно, окажет влияние на качество контрольной деятельности, устранив поверхностный характер его проведения и будет способствовать обеспечению прав и свобод граждан.

Учеными-административистами подчеркивается тесная взаимосвязь между методами и средствами управления. В. А. Козба-

ненко отмечает, что «по своему содержанию методы и средства не всегда совпадают, но в деле государственного управления, когда имеется в виду способ достижения его целей, их трудно разделить»<sup>1</sup>. Ю. Н. Стариков отождествляет метод управления с правовым средством, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности<sup>2</sup>. Такое отождествление вряд ли оправданно, так как все-таки метод – это то, как делается, средство – при помощи чего делается.

С одной стороны, средство – прием, способ действия для достижения чего-нибудь, с другой – орудие (предмет, совокупность приспособлений) для осуществления какой-нибудь деятельности<sup>3</sup>. Средство – связующее среднее звено между моделью и результатом. Поэтому правовые средства, выступая специфическим посредником, с неизбежностью включают как элементы идеального (установленного в нормах права), так и реального (правомерного или неправомерного) поведения субъектов контрольных правоотношений.

Проблема правовых средств в теории юриспруденции получила комплексное решение в трудах Алексеева С. С., Малько А. В., Гоймана В. И. и др.<sup>4</sup>. Под ними понимаются правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей.

---

<sup>1</sup> Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В 2-х т. Т. 2 / Под ред. В. А. Козбаненко. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2002. Т. 2. С. 40.

<sup>2</sup> См.: *Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю. Н. Старикова*. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 382.

<sup>3</sup> См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1968. С. 750.

<sup>4</sup> *Алексеев С. С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 14; *Алексеев С. С.* Теория права. 2-е изд. М., 1995. С. 217–223; *Гойман В. И.* Действие права (методологический анализ). М., 1992; *Малько А. В.* Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 621–632; *Халфина Р. О.* Право как средство социального управления. М., 1988.



Интерпретируя эти знания применительно к рассматриваемой сфере, представляется возможным следующим образом определить понятие правовых средств общественного контроля: это система юридических установлений и процедур, с помощью которых осуществляется деятельность субъектов общественного контроля по установлению соответствия функционирования подконтрольного объекта нормативно-правовым стандартам и корректированию выявленных отклонений.

При этом правовые средства контроля создают и обеспечивают общие, гарантированные государством и обществом возможности для усиления позитивных факторов в функционировании органов публичной власти и одновременно направлены на устранение негативных моментов в их деятельности. Являясь элементом системы правового обеспечения контрольных отношений, правовые средства носят комплексный, многоаспектный характер. В настоящее время законодательство содержит значительное количество норм и институтов, устанавливающих правовой статус субъектов общественного контроля, регулирующих порядок осуществления ими контрольной деятельности, ответственность за воспрепятствование ее реализации. На систематизацию и детализацию правовых средств общественного контроля, несомненно, направлен рассматриваемый нами законопроект.

Система установленных в законодательстве качественных юридических средств контроля, адекватность и степень их использования не только повышает эффективность общественной контрольной деятельности, но и должным образом обеспечивает достижение целей публичного управления, реализацию прав и свобод граждан.

Содержание методов и средств общественного контроля обретает реальные очертания, законченность в определенных формах контроля. Несмотря на активное использование термина «форма контроля» в административном и смежных с ним отраслях законодательства, в научной и научно-практической литературе отсутствует единство при формулировании и определении содержательного аспекта этого термина.

На наш взгляд, определить понятие «форма контроля» можно рассмотрев этимологию термина «форма». Он имеет несколько значений: внешнее очертание, внешний вид; внешнее выражение чего-либо, обусловленное его содержанием; установленный обра-

зец чего-нибудь<sup>1</sup>. Следовательно, форма содержательна, она организует содержание, придает ему внешнюю определенность. В связи с этим под *формой общественного контроля* надо понимать внешнее выражение контроля в конкретных действиях его субъектов, направленных на достижение целей контрольной деятельности.

В юридической литературе нет единства в вопросе о содержании и видах форм контроля. Большинство авторов к формам контроля относят проверку, ревизию, инспектирование, заслушивание отчетов, запросы, истребование и анализ документов и отчетности и т. д.<sup>2</sup> Вместе с тем учеными высказаны и иные точки зрения. Так, А. А. Ялбулганов выделяет три основные формы контроля – предварительный, текущий и последующий<sup>3</sup>. По мнению А. М. Тарасова, понятие «контроль» включает в себя следующие формы его реализации: проверка, ревизия, инспектирование, надзор<sup>4</sup>. Необходимо обратить внимание на спорные моменты, которые присутствуют в данных суждениях.

Позиция А. А. Ялбулганова отражает в большей степени не формы, а виды контроля по времени осуществления, каждый из которых, несомненно, имеет свои специфические формы. Правильность отнесения надзора к форме контроля<sup>5</sup>, произведенное А. М. Тарасовым, также вызывает сомнение. Не вдаваясь в теорию вопроса о соотношении контроля и надзора, мы рассматриваем надзор как специфическую разновидность контроля. Следователь-

---

<sup>1</sup> См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1968. С. 842.

<sup>2</sup> См.: Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве. Проблемы и тенденции. Киев, 1994. С. 87–97; Бессарабов В. Г. Прокуратура России в системе государственного контроля. М., 1999. С. 8–27; Бородушко И. В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб., 2002. С. 89–94; Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник / Под ред. А. П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. С. 26–35 и др.

<sup>3</sup> См.: Ялбулганов А. А. Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. 1999. № 4.

<sup>4</sup> См.: Тарасов А. М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня // СПС «КонсультантПлюс: Комментарий законодательства».

<sup>5</sup> Аналогичное мнение высказано: Женеть С. З. Некоторые вопросы прокурорского надзора // Российский судья. 2002. № 3.



но, с определенными оговорками, надзору присущи все основные признаки контроля, в том числе и его формы.

Важнейшей методологической посылкой при исследовании форм общественного контроля за деятельностью органов публичной власти является признание непосредственной взаимосвязи между содержанием форм контроля и иных форм управления. Формы контроля как разновидность форм социального управления заключают в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание данной функции управления, самого контрольного воздействия. Формы контроля призваны обеспечить наиболее целесообразное выполнение данной функции управления и достижение целей контроля.

К неправовым формам общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в первую очередь следует отнести организационные формы. Они применяются в процессе контроля для обеспечения его правовых форм, не требуют полного и строго определенного закрепления в нормативных правовых актах, не влекут прямых юридических последствий. Например, посещение мест принудительного содержания как форма общественного контроля закреплена в п. 1 ч. 1 ст. 15 Закона об общественном контроле за обеспечением прав человека. Однако сама процедура посещения, последовательность ее осуществления в нормативных правовых актах не регламентирована, а устанавливается в каждом конкретном случае членами общественной наблюдательной комиссии по согласованию с администрацией места принудительного содержания.

Формы общественного контроля в большинстве случаев выступают в комплексном сочетании. Организационные формы подкрепляются принятием соответствующих решений, имеющих правовые последствия. Правовые формы нуждаются в организационной упорядоченности их осуществления. Организационные формы контроля могут предшествовать правовым либо следовать за ними. Так, обобщение и анализ статистических и иных информационных материалов о различных аспектах деятельности государственного органа предшествуют приглашению его руководителя на пленарное заседание Общественной палаты, участие в котором регулируется ч. 3 ст. 16 Регламента Общественной палаты.

Организационные формы контроля могут отличаться друг от друга в зависимости от вида контроля и полномочий органов, его осуществляющих. При проведении государственного контроля преобладают властные, жесткие формы (проверка, ревизия, заслушивание и др.) Субъекты общественного контроля применяют контроль в более «мягких» формах: обследование, экспертизы, посещение, сбор документов и иной информации, переписка с гражданами и т. п.

Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти еще находится в стадии формирования, что предполагает использование новых форм контроля, основанных на информационно-коммуникационных технологиях, обеспечивающих повышение эффективности публичного управления и его открытость для гражданского общества.

Инструмент такого воздействия – Интернет (блоги, социальные сети, форумы, собственные сайты). Все значащие события сегодня активно обсуждаются Интернет-сообществом. Интернет превращается в гражданский рупор, действительно влияющий на работу представителей власти. Сегодня власть вынуждена учитывать общественное мнение. Можно привести массу примеров: вал публикаций о преступлениях сотрудников правоохранительных органов, многочисленные факты злоупотреблений при организации закупок для государственных и муниципальных нужд и т. п. Благодаря Интернету чиновники уже не могут замолчать ни одно из событий в стране и вынуждены реагировать на выступления и публикации<sup>1</sup>.

Кроме того, происходит развитие форм общественного контроля путем расширения информационной прозрачности, открытости и доступности органов публичной власти. Этому способствует Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>2</sup>, который уста-

---

<sup>1</sup> См.: Данилова В. Е. Электронные технологии в борьбе с коррупцией // Развитие информационного общества в России: состояние, проблемы и перспективы: Аналитический сборник. М.: Совет Федерации, 2010. № 16 (402). С. 11.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.



навливают механизм реализации права граждан свободно искать и получать информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Общедоступная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется государственными органами и органами местного самоуправления неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети «Интернет» в форме открытых данных.

Порядок отнесения информации к общедоступной установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»<sup>1</sup>. Перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>, а порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) и порядок размещения информации о деятельности федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) в сети Интернет определены в специальных главах Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4107.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

В процессе совершенствования организационных и информационных форм должно соблюдаться единое требование – все они применяются в правовом поле на основе принципов законности, демократизма, соблюдения прав и свобод граждан.

Формы, которые используют субъекты общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в своей практической работе, разнообразны и могут изменяться в зависимости от складывающихся условий. Сегодня появляется множество новых форм от стихийных акций общественности («Бирюлевская овощебаза», «Южное Бутово», «Речник», «Химкинский лес» и т. п.) до размещения информации о злоупотреблениях власти в сети Интернет и появления специализированных независимых изданий (сайты по общественно значимым темам: «РосПил», «Россия без дураков», «РосЯма», «Гулагунет» и др.)

Кроме того, происходит постепенное замещение организационных форм общественного контроля правовыми. Это объясняется несколькими обстоятельствами.

Во-первых, в период перехода к правовому государству взаимоотношения субъекта и объекта контроля в рассматриваемой сфере все полнее урегулируются нормами права, приобретают характер правоотношений. Это требует четкого определения в законодательстве форм общественной контрольной деятельности, при помощи которых реализуются полномочия конкретного субъекта общественного контроля. Тем самым определяются пределы общественного контроля, гарантируются права его субъектов и объектов.

Во-вторых, законодательно расширяется круг субъектов общественного контроля, которые в своей деятельности используют только присущие им формы. Так, Общественная палата Российской Федерации направляет своих членов для участия в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти.

В-третьих, развиваются институты гражданского общества, создающие и использующие свои оригинальные формы контроля, которые находят нормативное закрепление и влекут определенные юридические последствия.

Правовые формы контроля – это всевозможные контрольные действия, совершаемые субъектами общественного контроля, регламентированные правовыми нормами и имеющие юридическое значение. Правовые формы общественного контроля за деятельно-



стью органов публичной власти устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, конституциями (уставами) и иными законами субъектов Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти и нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основные формы контроля Общественной палаты перечислены в ст. 16 статутного закона. К ним относятся: 1) проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий; 2) принятие заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации органами публичной власти, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направление указанных заключений в компетентные государственные органы или должностным лицам; 3) проведение экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов органов публичной власти (за исключением проектов Указов Президента Российской Федерации); 4) приглашение руководителей органов публичной власти на пленарные заседания Общественной палаты; 5) направление членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты, для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти; 6) направление запросов Общественной палаты.

Порядок реализации перечисленных форм общественного контроля предусмотрен другими статьями Закона: общественная экспертиза (ст. 18); участие членов Общественной палаты в работе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (ст. 20); участие членов Общественной палаты в работе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти (ст. 23); направление запросов Общественной палатой (ст. 24) либо Регламентом Общественной палаты Российской Федерации: участие в пленарных заседаниях Общественной палаты приглашенных и иных лиц (ст. 16, 24); проведение общественной экспертизы (ст. 51); организация гражданских форумов, общественных

слушаний и иных мероприятий Общественной палаты (ст. 52, 53). Вместе с тем ни в статутном законе, ни в Регламенте нет норм, определяющих процедуру принятия заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации органами публичной власти, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направления указанных заключений в компетентные государственные органы или должностным лицам.

Формы контроля общественной наблюдательной комиссии установлены в ст. 15 и 16 Закона об общественном контроле за обеспечением прав человека: посещение мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля; рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания; участие в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие; проведение мероприятий (общественных обсуждений, слушаний) по вопросам своей деятельности; беседы с лицами, находящимися в местах принудительного содержания, в условиях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации; запросы администрациям мест принудительного содержания и получение от них сведений и документов, необходимых для проведения общественного контроля и подготовки заключений, предложений или обращений общественной наблюдательной комиссии; обращение по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания к должностным лицам администраций мест принудительного содержания, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, в ведении которых находятся места принудительного содержания, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К сожалению, в данном Законе норм, регламентирующих порядок осуществления перечисленных форм общественного контроля, не содержится.

Контрольная деятельность субъектов общественного контроля регионального и местного уровня осуществляется в формах, ана-



логичных тем, которые установлены федеральным законодательством. Так, согласно ст. 5 Закона Московской области от 10 апреля 2009 г. № 30/2009-ОЗ «Об Общественной палате Московской области»<sup>1</sup> формами контроля данной общественно-государственной структуры являются: 1) запрос в органах государственной власти, государственных органах и органах местного самоуправления информации, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну; 2) проведение общественной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Московской области, проектов нормативных правовых актов муниципальных образований Московской области; 3) приглашение представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления на заседания Общественной палаты, заседания ее комиссий и рабочих групп; 4) направление членов Общественной палаты для участия в заседаниях комитетов и рабочих групп Московской областной Думы, в заседаниях органов местного самоуправления; 5) направление членов Общественной палаты для участия в работе Общественного совета при Губернаторе Московской области.

Таким образом, на сегодняшний день существует значительное количество правовых форм общественного контроля, однако не всегда в нормативных правовых актах установлена процедура их применения. Восполнение этого пробела, а главное, унификация правовых форм общественной контрольной деятельности, по нашему мнению, должна была быть осуществлена в базовом ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ». Однако соответствующий Закон решения этой задачи не содержит.

В ст. 18 Закона, которая так и называется «Формы общественного контроля», к таковым отнесены общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза. Все остальные контрольные формы, в том числе уже установленные законодательством и использующиеся на практике, скрыты в неудачной формулировке «иные формы, не противоречащие настоящему Федеральному закону». Кроме того, в этой статье допускается смешение форм общественного контроля и форм взаимодействия ин-

---

<sup>1</sup> См.: Закон Московской области от 10 апреля 2009 г. № 30/2009-ОЗ «Об Общественной палате Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

ститутот гражданскоу общества с органами публичной власти. Действительно, осуществление общественного контроля в любой форме предполагает взаимодействие с властью, оно, по сути, обеспечивает результативность контроля. Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания здесь не являются исключением, однако по своему предназначению они, безусловно, относятся к формам общественного контроля, что подтверждено не только существующей практикой их проведения, но и самим Законом. В части 5 ст. 3 говорится о том, что «общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение ...».

В ст. 18 Закона не нашли отражения универсальные, используемые практически всеми субъектами формы общественного контроля: индивидуальные и коллективные обращения граждан; общественная проверка (при этом в Законе есть ст. 20 «Общественная проверка»); запросы в государственные органы и органы местного самоуправления; отчеты руководителей органов публичной власти и др. По нашему мнению, нормы об указанных формах общественного контроля должны быть добавлены в рассматриваемую статью Закона, а в других его статьях следует раскрыть порядок их осуществления.

В настоящий момент в Законе раскрывается содержание только следующих форм общественного контроля: общественный мониторинг (ст. 19); общественная проверка (ст. 20); общественная экспертиза (ст. 22); общественные обсуждения (ст. 24); общественные (публичные) слушания (ст. 25). При этом необходимо обратить внимание на недостаточную глубину и четкость их правового регламентирования.

Например, наиболее распространенной формой общественного контроля на практике должна стать общественная проверка, при проведении которой зачастую могут возникать спорные, а иногда и конфликтные ситуации. Риски их появления способно снизить детальное, четко определенное изложение в законе порядка осуществления данной формы контроля. Однако законодатель ограничился общими фразами: «Общественные проверки проводятся в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами», «Порядок организации и проведения общественной про-



верки устанавливается ее организатором в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами» и т. п.

По не совсем понятным причинам инициаторами общественной проверки (ч. 2 ст. 20) являются лица, замещающие государственные должности или должности государственной службы (Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации) и только один субъект общественного контроля – Общественная палата Российской Федерации. Иные общественные контрольные структуры могут инициировать проведение проверки только в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В статье не определены общие основания проведения общественных проверок, их характер (плановый или внеплановый) и периодичность, полномочия общественных инспекторов. На наш взгляд, без закрепления в Законе указанных позиций и их полной реализации на практике данная форма контроля может парализовать деятельность органов публичной власти.

Кроме того, спорным является отнесение в Законе к формам общественного контроля общественного мониторинга. В соответствии со ст. 19 Закона под таковым понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Центральным элементом здесь выступает наблюдение за деятельностью органов публичной власти как способ получения информации для ее дальнейшего анализа и оценки. Вместе с тем наблюдение в том или ином объеме присутствует в различных формах общественного контроля, поэтому правильнее говорить о мониторинге как о способе, методе общественного контроля либо об его стадии.

Механизм осуществления контрольной деятельности находит свое отражение в *процессе контроля*. В теории права разработано понятие контрольного процесса как разновидности юридического процесса. По мнению В. М. Горшенева и И. Б. Шахова, контрольный процесс включает в себя информационный и коррекционный этапы<sup>1</sup> и «контрольно-процессуальные стадии: установление фактических обстоятельств дела; анализ фактических данных, доказательств; выбор и анализ норм; если контроль связан с применением права, решение дела, выраженное в акте применения права»<sup>2</sup>.

По нашему мнению, названные стадии практически совпадают со стадиями правоприменительного процесса, что не совсем верно, так как, действительно, являясь по сути правоприменительным, контрольный процесс, кроме того, пронизывает и правотворчество, и процесс реализации права, способствует осуществлению указанных правовых форм на должном организующем уровне. Контроль как вид юридического процесса, на наш взгляд, можно условно разделить на два основных этапа: 1) контроль за правотворчеством (обеспечение качества принимаемых нормативных правовых актов), когда он направлен на создание наиболее благоприятных условий для формирования и совершенствования правовых норм; 2) контроль за реализацией правовых норм (обеспечение эффективности правового регулирования поведения, деятельности субъектов общественных отношений). Каждая из них в свою очередь подразделяется на несколько стадий, которые тесно увязаны с разработанными в теории и осуществляемыми на практике этапами (стадиями) правотворчества и правореализации.

В ходе правотворческой деятельности общественный контроль, с одной стороны, является формой проявления принципов демократизма и гласности, с другой – он призван обеспечить соблюдение таких основных начал правотворчества как законность, научность, приоритет прав человека и др. От состояния контроля в правотворческом процессе во многом

---

<sup>1</sup> См.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. С. 24–25.

<sup>2</sup> Там же. С. 60–84.



зависит качество издаваемых нормативных правовых актов, в первую очередь законов, регламентирующих деятельность органов публичного управления по различным направлениям.

Особенно значима роль общественного контроля на стадии обсуждения проекта нормативного правового акта. Предварительное обсуждение проводится, как правило, с привлечением представителей общественных объединений, экспертов, широкого круга заинтересованных лиц на научно-практических конференциях, семинарах, заседаниях «круглых столов», публичных слушаниях и др.

Важное место в осуществлении общественного контроля за качеством нормативных правовых актов на этом этапе занимают такие формы контроля как общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественные (публичные) слушания. Тем самым контроль на правотворческих стадиях обеспечивает высокий уровень нормативного регулирования конкретной области общественных отношений, а сам нормативный акт создает базу для осуществления контроля на этапе реализации правовых норм, в первую очередь органами публичной власти. Здесь процесс контроля охватывает все основные формы реализации права: использование, исполнение, соблюдение и применение.

В основе общественного контроля за использованием органами публичной власти предоставленных им правомочий лежат предписания Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, определяющие возможность участия граждан и их объединений в публичном управлении. Процесс общественного контроля охватывает установление степени реализации законодательно установленных правомочий органов публичной власти в подзаконном нормотворчестве и практике применения нормативных правовых актов. При этом случаи злоупотребления правом, нарушения прав и свобод граждан создают правовое основание для воздействия общественных контрольных органов на деятельность аппарата публичного управления.

В процессе исполнения права контроль осуществляется за реализацией обязывающих норм законодательства, выполнением государственными органами и органами местного самоуправления, а также их должностными лицами возложенных на них обязанностей. Исполнение обязанностей выражается в

совершении этими субъектами действий, предусмотренных нормами федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, определяющих порядок и условия исполнения государственных (муниципальных) функций, оказания государственных и муниципальных услуг.

Контроль за соблюдением права связан с реализацией запрещающих норм, которые устанавливают требования к субъектам контрольных правоотношений воздержаться от совершения определенных действий, запрещенных законом.

Особое место в деятельности органов публичной власти занимает правоприменение. Применение права от других форм его реализации в сфере публичного управления отличает то обстоятельство, что здесь право государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц на правоприменительную деятельность сливается с обязанностью ее осуществить, а применение одних законодательных норм одновременно требует соблюдения, исполнения и использования других. Поэтому правоприменение является комплексной правореализующей деятельностью, которая контролируется с использованием практически всех форм общественного контроля.

Исследование процесса общественного контроля будет неполным без выявления его содержания как определенного вида процедурной деятельности. Существует несколько подходов к выделению стадий процесса контроля как пространственно-временных качеств этого явления. Их анализ позволил выявить следующие стадии процесса контроля за деятельностью органов публичной власти, в реализации которых участвуют общественные структуры: 1) нормативное установление стандартов функционирования органов публичной власти; 2) самоконтроль объектов контроля; 3) мониторинг состояния объекта контроля; 4) корректирование отклонений от установленных стандартов; 5) оценка эффективности контроля.

Первой стадией процесса общественного контроля можно определить установление стандартов функционирования объекта контроля. Она имеет две цели. С одной стороны, проинформировать органы публичной власти о том, какого поведения от них ожидают или – в негативном плане – какие их действия будут считаться нарушениями, влекущими за собой санкции. С другой, определить, какие задачи должны находиться в



поле зрения органов общественного контроля и ограничить их действие этими задачами. Стандарты могут быть сформулированы в виде основополагающих норм Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, подзаконных актов и т. п. Например, в соответствии п. 3 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Вторая стадия процесса контроля – самоконтроль. Целью этой стадии является добровольное соблюдение установленных стандартов деятельности государственными и муниципальными органами, их служащими. Самоконтроль последних базируется на их правосознании, правовой культуре, позитивной юридической ответственности. При этом причины добровольного соблюдения норм права различны: оно может быть привычным стандартом поведения, может вытекать из преследования каких-то собственных интересов, может быть результатом воздействия угрозы применения санкций и т. п. Без добровольного соблюдения ограничений масштаб и интенсивность контроля могут стать невыносимыми. Для государственных (муниципальных) служащих самоконтроль играет важную роль не только в недопущении совершения служебных проступков, но и в возможности продвижения по службе, получения поощрений и наград. Важное место в самоконтроле деятельности органов публичной власти занимает внутриведомственный контроль, организуемый руководителями различного уровня, а также деятельность разнообразных комиссий, в которых могут принимать участие представители общественности (к примеру, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, действующих в государственных (муниципальных) органах в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной (муниципальной)

службе, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>).

Основной стадией процесса общественного контроля выступает мониторинг. Общим образом мониторинг можно определить как постоянное (временное) наблюдение за каким-либо процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату или исходному положению. Главная сфера практического применения мониторинга – информационное обеспечение общественного контроля в различных областях деятельности органов публичной власти. Отслеживаться могут как уже совершенные, так и только предполагаемые действия. Мониторинг может быть как всеобъемлющим, так и выборочным, когда проверяется отдельное направление деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, к примеру – качество и доступность предоставляемых государственным органом государственных услуг. В этом случае наблюдение осуществляется не только за практической деятельностью государственного органа в этой области, но и за соответствием нормативного порядка их представления требованиям Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

С нашей точки зрения, мониторинг как стадия общественного контроля – это система постоянного (временного) наблюдения, оценки и прогноза деятельности органов публичной власти, а также состояния правотворчества и правоприменительной практики в сфере их компетенции. Общественный мониторинг основывается на одноименном научном методе, поэтому получаемая в процессе мониторинга информация является основанием комплексной оценки указанных процессов. Информация, используемая для контроля, должна удовлетворять следующим требованиям: соответствовать уровню, на котором осуществляется контроль; быть объективной (содержать конкретные факты и данные) и непротиворечивой; быть представлена в наглядной (визуальной) форме; должна иметь адресата, полномочного осуществлять контроль.

Для обеспечения получения информации и ее оценки используются следующие средства и формы общественного мониторинга

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.



га: наблюдение и личное участие, опросы и обсуждения, текущая статистика, открытая информация о деятельности органов публичной власти, их отчеты и доклады.

Применение информационных технологий позволяет субъектам общественного контроля создавать собственные базы данных о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, использовать прочие базы данных, а также существенно ускорять подготовку текущих отчетов, собирая информацию из множества источников. Сегодня мониторинг деятельности органов публичной власти по соблюдению прав и свобод граждан активно осуществляется правозащитными организациями.

В перспективе мониторинг как стадия процесса контроля должен присутствовать в деятельности всех субъектов общественного контроля. Качественный мониторинг создает основу для выработки и осуществления корректирующего действия. Целью этой стадии является не только выявление и устранение нарушений прав и свобод граждан и организаций в сфере публичного управления и их причин (восстановительный контроль), но и стимулирование положительной деятельности (позитивный контроль).

В процессе контроля корректирующее действие по форме представляет собой, как правило, акт применения права, который обладает властной силой и влечет юридические последствия. Ввиду того, что субъекты общественного контроля сами не обладают властными полномочиями, они обращаются в компетентные государственные органы с предложениями о привлечении виновных к ответственности, либо делают выявленные нарушения достоянием широкой общественности, размещая соответствующие материалы в средствах массовой информации.

Заключительной стадией процесса контроля выступает оценка его эффективности. Целью этого этапа является оценка всего механизма контрольной деятельности субъектов общественного контроля и его совершенствование (контроль контроля). Его содержание составляют действия руководства общественных структур по определению эффективности контроля. Эффективность контроля можно, на наш взгляд, установить, исходя из следующих показателей: своевременность контроля, степень достижения поставленных целей контроля, уровень

произведенных при этом затрат, качество контроля, удовлетворенность контролируемых.

Таким образом, процесс общественного контроля – это вид юридического процесса, представляющий собой определенные правовыми нормами последовательные процедуры участия граждан и институтов гражданского общества в установлении качества принимаемых в сфере публичного управления нормативных правовых актов и эффективности их реализации государственными органами и органами местного самоуправления с целью предупреждения нарушений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, минимизации последствий подобных правонарушений и восстановления нарушенных прав.

Подводя общий итог сказанному, необходимо отметить, что изучение концептуальных проблем общественного контроля способствует созданию методологической основы не только правотворчества в данной сфере общественных отношений, но и для организации и осуществления контроля различными субъектами общественной контрольной деятельности. Эффективность применения общественного контроля зависит как от адекватности, оптимальности его правовой регламентации, так и от правовых возможностей реализации прав субъектов общественного контроля и контрольных форм. Такие возможности устанавливаются в различных нормативных правовых актах. Для успешной реализации Закона необходима системная корректировка внутренней части российского нормативного массива. По мысли разработчиков, принятие ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» должно повлечь внесение изменений в 25 федеральных законов<sup>1</sup>. К сожалению, до сегодняшнего дня соответствующий федеральный закон не только не принят, но и не внесен в Государственную Думу. На наш взгляд, одной из причин подобной задержки является то, что требуется корректирование значительно большего числа федеральных законодательных актов. Однако было бы ошибкой ждать завершения этой законотворческой работы. Уже сейчас необходима широкомасштабная, плодотворная нормотворческая деятель-

---

<sup>1</sup> См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс: Законопроекты».



ность федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, по приведению нормативных правовых и локальных актов в соответствии с ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ». И в первую очередь в части закрепления обязанностей, возникающих у этих органов и организаций, в связи с осуществлением общественного контроля.

#### Библиографический список:

1. *Авакьян С. А.* Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.
2. *Алексеев С. С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.
3. *Алексеев С. С.* Теория права. 2-е изд. М., 1995.
4. *Андрійко О. Ф.* Контроль в демократическом государстве. Проблемы и тенденции. Киев, 1994.
5. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. 3-е изд., доп. М.: ОМЕГА-Л, 2005.
6. *Багаев С.* Перспективы правового регулирования формирования и развития гражданского общества в России: Сборник научных трудов аспирантов и соискателей. М.: АНО ВПО «Академический Международный Институт», 2004.
7. *Бессарабов В. Г.* Прокуратура России в системе государственного контроля. М., 1999.
8. *Бондарь Н. Ю.* Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3.
9. *Бородушко И. В.* Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролируемых органов. СПб., 2002.

10. *Волков А. М., Дугенец А. С.* Об административно-правовой природе государственных корпораций (публично-правовых компаний) // Административное право и процесс. 2012. № 2.

11. *Гойман В. И.* Действие права (методологический анализ). М., 1992.

12. *Гончаров В. И.* К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России // Административное и муниципальное право. 2011. № 9.

13. *Горшениев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987.

14. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В 2-х т. Т. 2 / Под ред. В. А. Козбаненко. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2002.

15. *Гриб В. В.* Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3.

16. *Данилова В. Е.* Электронные технологии в борьбе с коррупцией // Развитие информационного общества в России: состояние, проблемы и перспективы: Аналитический сборник. М.: Совет Федерации, 2010. № 16 (402).

17. *Ефремова Т. Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000.

18. *Женетль С. З.* Некоторые вопросы прокурорского надзора // Российский судья. 2002. № 3.

19. *Зубарев С. М.* Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы. Монография. М., 2006.

20. *Киричек Е. В.* Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9.

21. *Колпаков И. И.* Методы управления. Киев, 1997.

22. Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации // Под ред. А. Н. Козырина. М.: Проспект, 2004.

23. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник / Под ред. А. П. Гуляева. М.: МА-ЭП, 2000.



24. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник / Под ред. А. П. Гуляева. М.: МА-ЭП, 2000.
25. *Малько А. В.* Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8.
26. Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации: Справочник. М., 2002.
27. Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007.
28. Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти в условиях модернизации России: Монография / Под ред. С. М. Зубарева. М.: Финуниверситет, 2011.
29. Основы социального управления: Учебное пособие / Под ред. В. И. Иванова. М.: Высшая школа, 2001.
30. *Панченко П. Н.* Общественный контроль в сфере правопорядка: вопросы формирования его системы // Российская юстиция. 2010. № 4.
31. *Румянцева В. Г.* Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11.
32. *Сергеев В. В.* О юридических лицах публичного права // Банковское право. 2013. № 2.
33. *Тарасов А. М.* Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня // СПС «КонсультантПлюс: Комментарий законодательства».
34. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юристъ, 1997.
35. *Халфина Р.О.* Право как средство социального управления. М., 1988.
36. *Чиркин В. Е.* Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.
37. *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007.
38. *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981.
39. *Ялбулганов А. А.* Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. 1999. № 4.

40. *Ялбулганов А.А.* Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. 1999. № 4.