

УДК 340.132.8

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ¹

П.Б. Жгучев

Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарёва

Статья посвящена анализу конституционно-доктринального содержания понятия общественного (гражданского) контроля, законодательной конкретизации данного понятия на федеральном и субфедеральном уровнях.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, гражданский контроль.

Возможность осуществления общественного контроля является одним из важнейших условий построения гражданского общества и правового государства. Поэтому конституционно-правовое исследование общественного контроля в РФ актуально и необходимо. Однако на данный момент в науке конституционного права категории «общественный контроль» не оказывается должного внимания. В частности, существует некоторая неясность в вопросе о том, что же следует понимать под общественным контролем.

Право граждан на общественный контроль вытекает из смысла ряда статей Конституции РФ. Например, согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии с ч. 2 той же статьи народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Следовательно, народ, как носитель суверенитета и источник власти в государстве, имеет право осуществлять контроль деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (общественный контроль).

Несмотря на то что термин «общественный контроль» встречается в текстах многих федеральных законов и подзаконных актов, определения общественного контроля в российском федеральном законодательстве не содержится. Очевидно, что общественный контроль является одной из многих разновидностей контроля, и для того чтобы сформулировать определение общественного контроля, необходимо определиться, что же такое контроль в общем.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ «Правовое регулирование контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа)», № 12-13-13004.

В науке отсутствует общепринятое определение контроля. Разногласие между авторами заключается главным образом в том, включает ли в себя категория «контроль» лишь получение и анализ информации о деятельности контролируемого, или же категория «контроль» включает в себя возможность субъектов контроля вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого, в том числе давать обязательные для исполнения указания и самостоятельно привлекать контролируемого к юридической ответственности².

Таким образом, категорию контроль можно понимать как в узком, так и в широком смысле.

Следует отметить, что определения контроля, предлагаемые в различных науках, и даже в разных отраслях одной науки, существенно отличаются друг от друга. Наиболее подробно понятие контроля раскрывается в общей теории управления и экономике. Например, в словаре по экономике и финансам предлагается следующее определение: «Контроль – процесс, обеспечивающий достижение системой поставленных целей и состоящий из трех основных элементов: установление стандартов деятельности системы, подлежащих проверке; измерение достигнутых результатов с ожидаемыми результатами; корректировка управленческих процессов, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов»³. Как видно, данное определение тяготеет к широкому пониманию термина «контроль».

Словарь бизнес-терминов, напротив, определяет категорию «контроль» в узком смысле: «Контроль – наблюдение над управляемым или подчиненным объектом, проверка соответствия технологии и соответствия законодательству»⁴.

Универсальное (подходящее, как для экономики, так и для юриспруденции), на наш взгляд, определение контроля (в узком смысле) приводит С.А. Коршунов: «Контроль – неотъемлемая часть (функция, стадия, составляющая) системы управления, целью которой является получение информации об объекте управления (вскрытие отклонений от принятых норм, нарушений законности, неэффективного и неэкономичного расходования ресурсов) на возможно более ранней

² Коршунов С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: дис. ... канд. юр. наук. Казань, 2006. С. 12–26.

³ Словарь по экономике и финансам // Яндекс. Словари. URL: <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения: 16.04.2012).

⁴ Словарь бизнес-терминов // Академик.ру. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/6475> (дата обращения: 22.04.2012).

стадии с тем, чтобы в дальнейшем иметь возможность принять корректирующие меры»⁵.

Согласно Большой советской энциклопедии, под контролем понимается проверка чего-либо, например выполнения законов, планов, решений⁶. Данное определение также тяготеет к узкому пониманию контроля.

В российском законодательстве, как и в науке, не содержится единого общепринятого определения категории «контроль». В отдельно взятых законах содержатся лишь даваемые для целей данного закона определения отдельных отраслей и подотраслей контроля (государственный контроль, муниципальный контроль, таможенный контроль, экспортный контроль). Например, определение таможенного контроля, даваемое в п. 31 ч. 1 ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза, тяготеет к широкому пониманию термина «контроль»: «Таможенный контроль – совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств-членов Таможенного союза»⁷.

Определение муниципального контроля, содержащееся в ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», напротив, тяготеет к узкому значению термина «контроль»: «Муниципальный контроль – деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения»⁸.

⁵ Коршунов С. А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: дис. ... канд. юр. наук. Казань, 2006. С. 23.

⁶ Большая советская энциклопедия: в 30 т. // Яндекс. Словари. URL: <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения: 17.04.2012).

⁷ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27.11.2009 г. № 17) // СЗ РФ. 2010 г. №50. Ст. 6615.

⁸ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. 30 дек.

На международном уровне определение контроля (в узком смысле) закреплено в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.: «Контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем»⁹. Несмотря на то что в декларации речь идет о финансовом контроле, данное определение является вполне универсальным.

Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека разрабатывается проект Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации». В Интернете на сайте названного выше совета были опубликованы для всеобщего ознакомления:

1. Концепция проекта Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации», излагающая теоретические, практические и правовые предпосылки принятия данного закона, формулирующая цели, задачи и ключевые принципы закона.

2. Концепция Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», определившая основные идеи и цели данного закона, предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие закона, их новые права и обязанности, место будущего закона в системе действующего законодательства.

Обе концепции содержат в себе определение термина «общественный контроль».

Концепция проекта Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» гласит: «К числу инструментов общественного контроля в широком смысле можно отнести систему политической конкуренции, институт императивного мандата, независимые средства массовой информации, право граждан на информацию, свободу выражения мнений и т. д. В то же время общественный контроль в узком смысле следует рассматривать как

⁹ Лимская декларация руководящих принципов контроля от 1977 г. // Счетная палата Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskaya/> (дата обращения: 17.04.2012).

совокупную деятельность граждан и некоммерческих организаций, направленную на достижение транспарентности работы органов государственной власти и местного самоуправления, учет общественного мнения, повышение эффективности государства, усиление его ответственности перед обществом и т. д.»¹⁰

Согласно концепции Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», общественный контроль рассматривается как совокупная деятельность граждан РФ и негосударственных некоммерческих организаций, направленная на поддержание прозрачности и учета общественных интересов в деятельности государственных и муниципальных органов, повышение эффективности институтов публичной власти, усиление их ответственности перед обществом¹¹.

Даваемые в концепциях определения представляются чересчур «расплывчатыми», неточными и не раскрывающими содержание категории «общественный контроль». И хотя в концепции проекта Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» говорится об общественном контроле в широком и в узком смысле, вкладываемое в эту формулировку значение отличается от нашего понимания широкой и узкой трактовки общественного контроля.

Следует отметить, что в теории в качестве специфического признака исследуемого нами общественного контроля называют отсутствие у субъектов общественного контроля права вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого и права самостоятельно привлекать его к юридической ответственности¹².

Таким образом, применительно к общественному контролю целесообразно исходить из узкого понимания категории «контроль».

Как уже было сказано, в российском федеральном законодательстве отсутствует определение общественного контроля. Что касается разрабатываемого Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека проекта Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации»

¹⁰ Концепция проекта Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: официальный сайт. URL: http://president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/the_concept_of_the_draft_federal_law.php (дата обращения: 16.04.2012).

¹¹ Концепция Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: официальный сайт. URL: http://president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/11.11.php (дата обращения: 17.04.2012).

¹² Беляев В.П. Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. №6. С. 2–6.

Федерации», то неизвестно будет ли он принят Федеральным Собранием РФ. Тем более примечательно следующее событие.

1 декабря 2011 г. Законодательным Собранием Пермского края был принят Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае». Таким образом, Пермский край стал первым субъектом Российской Федерации, принявшим (опередив при этом федеральный центр) специальный закон об общественном контроле¹³.

Статья 2 данного закона гласит: «Общественный (гражданский) контроль – непосредственное наблюдение гражданами и (или) их объединениями за соблюдением прав и законных интересов граждан»¹⁴.

Таким образом, в Законе Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» закреплено узкое понимание контроля. При этом определение предполагает более широкий круг объектов контроля, в который могут входить не только органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и иные субъекты. Например, предметом общественного контроля может стать соблюдение общественным или религиозным объединением прав своих последователей.

И все же, представляется, что контроль деятельности частно-правовых субъектов – это, главным образом функция государства, а контроль эффективности и законности в деятельности органов государства и органов местного самоуправления (в том числе эффективности и законности при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля) – это важнейшая функция общества. Таким образом, общество и государство контролируют друг друга.

Право на общественный контроль не исключает возможность контроля, в ряде случаев, частно-правовых субъектов, однако главной задачей общественного контроля является наблюдение за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Итак, под общественным контролем, на наш взгляд, следует понимать правомерную деятельность граждан и (или) их объединений

¹³ В Пермском крае принят уникальный для России закон // Новый компаньон: Интернет-издание газеты. URL: http://nk.perm.ru/news.php?news_id=33314 (дата обращения: 16.04.2012).

¹⁴ Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» от 01.12.2011 г. // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: официальный сайт. URL: http://www.president-sovet.ru/structure/group_14/materials/perm_region/28.11.11.php (дата обращения: 17.04.2012).

по непосредственному наблюдению за соблюдением прав и законных интересов человека органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами, религиозными и общественными объединениями, иными организациями и учреждениями.

Список литературы

1. Беляев В.П. Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. №6. С. 2–6.
2. Большая советская энциклопедия: в 30 т. // Яндекс. Словари. URL: <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения: 17.04.2012).
3. В Пермском крае принят уникальный для России закон // Газета «Новый компаньон»: Интернет-издание газеты. URL: http://nk.perm.ru/news.php?news_id=33314 (дата обращения: 16.04.2012).
4. Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» от 01.12.2011 г. // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: официальный сайт. URL: http://www.president-sovet.ru/structure/group_14/materials/perm_region/28.11.11.php (дата обращения: 17.04.2012).
5. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
6. Концепция проекта Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: официальный сайт. URL: http://president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/the_concept_of_the_draft_federal_law.php (дата обращения: 16.04.2012).
7. Концепция Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: официальный сайт. URL: http://president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/11.11.php (дата обращения: 17.04.2012).
8. Коршунов С. А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: дис. ... канд. юр. наук. Казань, 2006.
9. Лимская декларация руководящих принципов контроля от 1977 г. // Счетная палата Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay/> (дата обращения: 17.04.2012).
10. Словарь бизнес-терминов // Академик.ру. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/6475> (дата обращения: 22.04.2012).
11. Словарь по экономике и финансам // Яндекс. Словари. URL: <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения: 16.04.2012).

Вестник ТвГУ. Серия "Право". 2012. Выпуск 31

12. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27.11.2009 г. № 17) // СЗ РФ. 2010. №50. Ст. 6615.

13. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. 30 дек.

TO THE QUESTION OF CONCEPT OF PUBLIC CONTROL

P.B. Zhguchev

Ogarev Mordovia State University

Article is devoted to the analysis constitutional доктринального contents of concept of public (civil) control, a legislative specification of this concept at federal and subfederal levels.

Keywords: *control, public control, civil control.*

Об авторе:

ЖГУЧЕВ Павел Борисович – аспирант кафедры государственного и административного права Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева (430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевистская, д. 68); e-mail: Pawell-11-9@mail.ru.