

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ: НЕКОТОРЫЕ ДОКТРИНАЛЬНЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ

Мануйлов Антон Евгеньевич

Помощник ректора Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: mae7629@gmail.com

Представлен обзор некоторых доктринальных подходов к определению категорий «контроль» и «общественный контроль». Отмечено, что категория «общественный контроль» в современном российском законодательстве трактуется ограничительно. Названы основные признаки общественного контроля и приведено авторское определение этого понятия.

Ключевые слова: общественный контроль, государство, функции государства, гражданское общество

PUBLIC CONTROL: A NUMBER OF DOCTRINAL AND NORMATIVE ASPECTS

Manuilov Anton

Ural State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: mae7629@gmail.com

There is a review of some doctrinal approaches to the definition of «control» and «public control». In author's opinion, the category «public control» is narrowly interpreted. He reveals the main characteristics of public control and gives his own definition of this concept.

Key words: public control, state, state functions, civil society

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2011 г.¹ отмечалось, что одной из целей развития российского общества является приближение к народу важнейших функций государства, обеспечение качественного исполнения обязанностей государства перед гражданами. Это обуславливает необходимость поиска новых подходов к организации взаимодействия государственных структур и институтов гражданского общества.

В настоящее время расширяется практика привлечения общественных объединений к рассмотрению вопросов управления социально-экономической сферой, привлечения на общественной основе граждан в качестве специалистов и экспертов для решения проблем государственного управления, активизируется работа общественных формирований, действующих при органах публичной власти. Общественное мнение в деятельности органов публичной власти представляет собой один из важнейших критериев оценки работы государственного аппарата.

Многие аспекты института общественного контроля в юридической науке, на наш взгляд, раскрыты недостаточно полно и нуждаются в научном исследовании.

Контролю, в том числе общественному, уделялось пристальное внимание уже в работах 1960–70-х гг. Например, В. Г. Афанасьев² и В. Э. Шляпентох³ рассматривали контроль широко – как форму социалистической демократии, функцию социального управления,

¹ Рос. газ. 2011. 23 дек.

² Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1973.

³ Шляпентох В. Э. Социология для всех. М., 1970.

функцию Советского государства, форму вовлечения трудящихся в управление, средство их коммунистического воспитания, обеспечения дисциплины и законности в государственной и общественной деятельности.

Польский ученый Е. Старосьяк утверждал, что контроль сам по себе не представляет первичной деятельности, а касается действий, осуществляемых независимо от контроля¹. В. М. Горшенев и И. Б. Шахов характеризовали контроль в рамках деятельностного подхода: «Прежде всего, контроль – такая правовая форма деятельности, юридическая природа которой определяется тем, что соответствующий контрольный орган или его должностное лицо ставятся в условия, когда они должны непосредственно использовать нормы права для разрешения конкретных юридических задач. Причем в качестве предмета операций в данном случае выступают одновременно и нормы материального, и нормы процессуального права»².

Б. А. Страшун рассматривает контроль как одну из неотъемлемых функций управления, позволяющую сопоставить фактический результат управленческой деятельности с желаемым, выявить ее недостатки и их причины³. Н. В. Лазарева определяет контроль как систему наблюдения, сопоставления, проверки и анализа функционирования управляемого субъекта с целью оценки обоснованности и эффективности принимаемых и принятых управленческих решений, выявления степени их реализации, наличия отклонений фактических результатов от заданных параметров и нормативных предписаний и принятия решений по их ликвидации⁴. Р. Г. Сомоев отмечает, что контроль представляет собой систему наблюдения, сопоставления, проверки и анализа функционирования управляемого объекта с целью оценки обоснованности и целесообразности принимаемых и принятых решений, выявления степени их реализации, наличия отклонений фактических результатов от заданных параметров и нормативных предписаний и принятия решений по их ликвидации⁵.

А. В. Ерицын трактует контроль как правовую процедуру, направленную на выявление возможных составов правонарушений, состоящую из трех стадий: получение контролирующим субъектом необходимой информации, правовая квалификация и принятие решения о применении принудительных мер к подконтрольному объекту⁶.

В Римской декларации руководящих принципов контроля, принятой на IX Конгрессе Международной организации высших контрольных органов, отмечается, что контроль является не самоцелью, а неотъемлемой частью системы регулирования, ориентированной на вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на максимально ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению подобных нарушений в будущем⁷.

¹ Старосьяк Е. Элементы науки управления. М., 1965. С. 197.

² Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 12.

³ Страшун Б. А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. М., 1996. С. 304.

⁴ Лазарева Н. В. Финансовый контроль как элемент управления финансовыми ресурсами территории. Ростов н/Д, 2000. С. 51.

⁵ Сомоев Р. Г. Бюджетный контроль в РФ. СПб., 1998. С. 5.

⁶ Ерицын А. В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право. 2002. № 2. С. 106.

⁷ Филиппова Н. А., Ефремова Т. А. Повышение результативности налогового контроля: теория и практика. Саранск, 2010. С. 5.

Представляет интерес такой правовой аспект контрольной деятельности, как разработка вопросов о взаимосвязи контроля и власти как общественного отношения, о властном характере контрольных действий. «Власть контроля» проявляется в наличии у контрольных органов ряда полномочий, предоставленных законом¹. В рамках режима законности контроль рассматривается как один из способов обеспечения данного режима. При осуществлении контроля субъект не только не ограничивается решением вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний законов и других нормативных правовых актов, но и проверяет целесообразность деятельности контролируемого объекта. Положение усугубляется тем, что в современных условиях все больший вес приобретают сложные объекты, контроль за которыми не вписывается в рамки сложившихся методологических представлений. Ошибки контроля за такими объектами приводят к серьезным моральным и материальным потерям общества. Это напрямую относится к общественному контролю.

Таким образом, при существующем многообразии дефиниций понятия «контроль» его общепризнанного определения в науке сегодня не сложилось. Усугубляет ситуацию и отсутствие толкования производной от него категории «общественный контроль». В современном законодательстве России, на наш взгляд, она трактуется преимущественно ограничительно. Принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон № 212-ФЗ)² поставило точку в дискуссии о необходимости комплексной регламентации общественного контроля в России. Проект данного Закона претерпел большое число редакций, при этом изменения касались не только юридической техники, но и идеологической составляющей его положений. По проекту Закона после его рассмотрения в правовом управлении Аппарата Совета Федерации было высказано много замечаний. В частности, сомнения вызвала самостоятельность предмета его регулирования, так как законопроект либо частично дублировал положения уже действующих нормативных актов, либо вводил новые, которые не согласовывались с уже действующими, что нарушало системность регулирования, либо содержал множественные отсылки к иным нормативным актам.

Закон должен был стать правовой базой для развития интегрированных в систему электронной демократии форм гражданского участия, в том числе общественных экспертиз, мониторингов, общественных инициатив, проверок, слушаний и т. д. Разработчики законопроекта предостерегали, что есть те, кто хотел бы «вычистить» из законопроекта все реальные правовые механизмы и оставить только пустые декларации, приводя в качестве негативного исторического примера Закон СССР 1979 г. о трудовых коллективах. Эти опасения были небезосновательны.

В ходе «борьбы за закон» существенно изменилось понимание общественного контроля. В редакции законопроекта, вынесенной на общественное обсуждение в Общественной палате России 3 ноября 2012 г., общественным контролем называлась деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля. Ключевым в рамках данного определения выступало понятие общественных интересов, которые в редакции 2012 г. трактовались как «осознаваемые обществом потребности в обеспечении безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права». Из итогового текста Закона № 212-ФЗ исчезло понятие обществен-

¹ Новиков А. В. Контроль в социально-политической системе российского общества. М., 2005. С. 9.

² СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

ного интереса, а под общественным контролем стала пониматься деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения 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, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений¹.

На наш взгляд, нужно выделить следующие основные признаки общественного контроля: 1) является деятельностью субъектов гражданского общества; 2) имеет особый субъект деятельности – граждане и их объединения; 3) нацелен на обеспечение соблюдения законности и правопорядка; 4) может осуществляться лишь в условиях широкого доступа к информационным ресурсам.

Итак, под общественным контролем можно понимать осуществляемую в условиях широкого доступа к информационным ресурсам деятельность субъектов гражданского общества по наблюдению за деятельностью органов государственной власти, органов государства, организаций, ее анализу и последующему реагированию на выявленные нарушения с целью обеспечения законности и правопорядка в обществе.

Библиография

Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1973.

Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.

Ерицян А. В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право. 2002. № 2.

Исаева Е. А. Формирование комплексной нормативной базы для внедрения общественного контроля в России. М., 2014.

Лазарева Н. В. Финансовый контроль как элемент управления финансовыми ресурсами территории. Ростов н/Д, 2000.

Новиков А. В. Контроль в социально-политической системе российского общества. М., 2005.

Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2011 г. // Рос. газ. 2011. 23 дек.

Сомоев Р. Г. Бюджетный контроль в РФ. СПб., 1998.

Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М., 1965.

Страшун Б. А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. М., 1996.

Филиппова Н. А., Ефремова Т. А. Повышение результативности налогового контроля: теория и практика. Саранск, 2010.

Шляпентох В. Э. Социология для всех. М., 1970.

Bibliography

Afanas'ev V. G. Nauchnoe upravlenie obshhestvom. M., 1973.

Ericyan A. V. Gosudarstvennyj kontrol' za soblyudeniem zakonodatel'stva sub'ektami predprinimatel'skoj deyatel'nosti (teoreticheskij aspekt) // Gosudarstvo i pravo. 2002. № 2.

Filippova N. A., Efremova T. A. Povyshenie rezul'tativnosti nalogovogo kontrolya: teoriya i praktika. Saransk, 2010.

Gorshenev V. M., Shaxov I. B. Kontrol' kak pravovaya forma deyatel'nosti. M., 1987.

Isaeva E. A. Formirovanie kompleksnoj normativnoj bazy dlya vnedreniya obshhestvennogo kontrolya v Rossii. M., 2014.

Lazareva N. V. Finansovyj kontrol' kak ehlement upravleniya finansovymi resursami territorii. Rostov n/D, 2000.

¹ *Исаева Е. А.* Формирование комплексной нормативной базы для внедрения общественного контроля в России. М., 2014. С. 152–153.



- Novikov A. V.* Kontrol' v social'no-politicheskoj sisteme rossijskogo obshhestva. M., 2005.
Ob osnovax obshhestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ // SZ RF. 2014. № 30 (Ch. 1). St. 4213.
Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii 2011 g. // Ros. gaz. 2011. 23 dek.
Shlyapentox V. Eh. Sociologiya dlya vsekh. M., 1970.
Somoev R. G. Byudzhetnyj kontrol' v RF. SPb., 1998.
Staros'cyak E. Ehlementy nauki upravleniya. M., 1965.
Strashun B. A. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyx stran: ucheb. M., 1996.