

# КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ КАТЕГОРИИ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Шилов Ю.В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** социальная система, воздействие, гражданское общество, государственный контроль, публичное управление, принципы контроля, механизм контроля, формы контроля, направления контроля.

## Аннотация

Цель работы состоит в анализе концептуальных основ и специфики реализации общественного контроля с учетом выделения его некоторых сущностных признаков и определения места в общегосударственной системе контрольных органов и мероприятий с учетом современных тенденций.

Методы исследования включали как теоретические методы — анализ, синтез, дедукция, аналогия, конкретизация, так и практические методы — наблюдение, сравнение, описание. Применялись отдельные методы проектного исследования — логический и гипотетический. В ходе подготовки материала исследовалась и обобщалась нормативная база федерального и регионального уровня, посредством историко-правового метода анализировался характер изменения объекта исследования в исторической ретроспективе.

Результаты исследования свидетельствуют о наличии нескольких самостоятельных, дополняющих друг друга, теоретических подходов к пониманию категории «контроль». Обосновывается наличие специфических признаков общественного контроля, сформулированы некоторые особенности организации его осуществления. Автором обращено внимание на многофункциональность общественного контроля и востребованность совершенствования механизмов его реализации, в частности, для повышения уровня общественной безопасности, защиты интересов граждан. Рассмотрена и проанализирована система принципов осуществления общественного контроля, предложены варианты ее дополнения. Исследованы конкретные направления реализации контрольной функции со стороны общественности, обосновывается необходимость повышения уровня доверия граждан к институтам публичной власти посредством расширения конкретных форм их взаимодействия с уполномоченными органами. Акцентировано внимание на необходимости расширения правового регулирования вопросов общественного контроля посредством принятия региональных актов, учитывающих специфику региона. Обозначена целесообразность расширения области научного исследования различных аспектов общественного контроля, в том числе, за счет выделения и системного анализа деятельности различных субъектов контроля, расширения возможностей применения новых форм и способов.

Научная новизна исследования состоит в фокусировании внимания на необходимость пересмотра отдельных положений действующего законодательства об общественном контроле с учетом выявленных противоречий и перспективных направлений. Автором предложена собственная трактовка категории «общественный контроль» через его рассмотрение как обязательного компонента государственного управления в демократическом обществе.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-40-49

## Введение и постановка задачи

Среди множества реализуемых в системах социального управления общих функций руководства особое место по праву отводится реализации контрольной деятельности, обеспечивающей не только соблюдение заранее определенных установок посредством отслеживания возможных отклонений и предотвращения системных сбоев, но и последовательное движение к намеченной цели.

Таким образом, если деятельность определенной управляемой социальной системы не выстроена

с учетом организации скрупулезного и систематического контроля по наиболее важным аспектам ее функционирования, то возникает серьезный риск того, что за рамками внимания останется часть составляющих ее компонентов (направлений деятельности, объектов воздействия, приоритетных задач и пр.), которые в конечном счете могут оказать деструктивное влияние на многие другие происходящие в системе экономические, политические, правовые и иные социальные процессы.

<sup>1</sup> Шилов Юрий Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права ФКОУ ВО «Пермский институт ФСИН России», г. Пермь, Российская Федерация. ORCID 0000-0002-5296-3138. E-mail: shilov\_yura\_1968@mail.ru

За долгие годы управленческая мысль и практический опыт в реализации контрольной функции как одного из основных рычагов воздействия на общественные отношения в самых разных их проявлениях сформировала достаточно устойчивую систему ее наиболее эффективных форм и методов. Именно контроль и система последующих мер воздействия фактически обеспечивают устойчивость и выживаемость многих систем управления, несмотря на объективно возникающие в процессе их функционирования сложности и противоречия.

Контроль в современном государстве носит многофункциональный характер, поэтому в юридической литературе анализируют самые разные трактовки понимания его сущности. Отсюда объяснимо, что категория «контроль» является универсальной, многоплановой и специфической социально-правовой и организационно-управленческой конструкцией, характеризующей различные стороны деятельности всех социальных систем.

При этом очевидно, что в современном демократическом государстве народ как носитель государственного суверенитета и единственный источник власти должен иметь юридическую возможность либо оказывать ей необходимую помощь и поддержку, либо влиять на власть, опираясь на закрепленные и легитимные формы взаимодействия и контроля.

Именно негосударственный контроль фактически олицетворяет деятельность гражданского общества, нивелирует возникающие конфликты и противоречия в социуме, выражает общественное мнение по различным резонансным вопросам, дополняет механизм контроля новыми возможностями. Например, использование социального потенциала института общественного контроля расценивается специалистами как приоритетное направление совершенствования государственных антикоррупционных механизмов [1, с. 36].

Вполне закономерно, что непосредственные варианты участия граждан, прежде всего, в части контроля деятельности органов публичной власти, в значительной степени зависят и трансформируются в зависимости от конкретного исторического периода. Так, устанавливаемая советским государством степень допуска общества к осуществлению контроля деятельности его государственного аппарата в разное время предполагала возможность формирования различных органов негосударственного (общественного, народного) контроля. Можно упомянуть деятельность постов народного контроля в колхозах и воинских частях; комитеты народного контроля на предприятиях; группы народного контроля при сельских и поселковых советах депутатов трудящихся; проверки, обследования и рейды народных контролеров; участие граждан в различных общественных советах при министерствах и ведомствах. С течением времени многие органы народного контроля видоизменялись, корректировался

их функционал, часть структур впоследствии были ликвидированы.

Сегодня требуется провести системный анализ роли и значения общественного контроля в различных его проявлениях применительно к различным аспектам его реализации. Имеется в виду его влияние на:

- а) функционирование существующих государственных механизмов и выполнение функций соответствующими органами власти;
- б) устранение выявленных нарушений законодательства и упущений в работе контролируемых инстанций;
- в) совершенствование существующей нормативно-правовой базы;
- г) развитие новых аспектов (форм, методов, направлений) участия граждан по обеспечению стабильности, безопасности, правопорядка и устойчивого развития общества и государства.

### Решение поставленной задачи

Существует достаточно большое число точек зрения относительно определения сущности категории «контроль». Например, контроль понимается как: метод социального управления, одна из общих функций процесса управления, форма обратной связи между субъектом и объектом управления, способ обеспечения законности и дисциплины, элемент демократии, форма социального партнерства. Контроль также рассматривается в контексте понятия «организация» как обязательная часть наблюдения за работой основного механизма решения проблем, способа согласования, анализа проблем, поиска решений и перестройки работы в соответствии с заданной программой.

Рассматривая контроль в широком смысле слова, многие авторы считают, что он представляет собой прежде всего систему проверки соответствия процесса функционирования объекта ранее принятым управленческим решениям, а равно выявления результатов деятельности управляющих субъектов, допущенных объектом управления отклонений от программ. Одновременно здесь же происходит определение путей корректировки развития объекта управления, способов воздействия на субъект для преодоления отклонений и препятствий на пути оптимального функционирования системы.

Контроль позволяет выявить результаты воздействия субъекта на объект, определить отклонения от требований управленческих решений (концепций, стратегий, законов, планов, стандартов, регламентов, правил, приказов и т. д.), провозглашенных принципов организации и деятельности системы. Отметим, что эффективность функционирования любой системы управления в значительной степени зависит от процессов организации контроля, который служит решению задач управления и представляет собой одну из его функций. Как форма

обратной связи он обеспечивает в том числе и целостность всей системы управления.

Таким образом, применительно к социальным системам управления контроль имеет своей целью не только фиксацию состояния выполненной работы тем или иным аппаратом (что выступает в качестве основной цели такой общей функции управления, как учет), но и получение данных об отклонениях, невыполнении (несвоевременном или некачественном выполнении) заданий с целью оперативного устранения выявленных недостатков.

Как отмечалось, в самом общем понимании контроль — это процесс (система взаимосвязанных между собой действий) наблюдения с целью проверки соответствия определенным установкам. Другими словами, контроль как составная часть управления обществом заключается в наблюдении за подконтрольным объектом с целью проверки соответствия его состояния желаемому и требуемому уровню, предусмотренному законами, подзаконными актами, концепциями, стратегиями, ведомственными инструкциями, программами развития, планами, договорами и соглашениями.

Вместе с тем бурное развитие общества и связанных с ним социально-политических, технологических, культурных и иных процессов требует сосредоточения усилий на поиске нового и совершенствовании существующего инструментария, способного отвечать всем вызовам времени с обязательной ориентацией на ключевые приоритеты в государственном управлении. Государству зачастую трудно своевременно реагировать на многочисленные социальные запросы, предупреждать и гасить потенциальные конфликты. Огромный вклад и практическую помощь в решении тех или иных социальных проблем управления призвана играть система обратных связей, ярким проявлением которой выступают различные формы участия граждан в решении задач управления, в том числе общественный контроль.

Современная концепция понимания сущности контроля и контрольной функции государства претерпела определенные изменения, но традиционно эту деятельность рассматривают как составную часть решения вопросов социального управления. При этом, в отличие от существовавшей ранее карательной парадигмы контроля, на ведущие позиции вышла необходимость переориентации деятельности субъектов во всех социальных сферах на достижение конкретного общественно-значимого результата. Контроль сегодня должен отвечать социально-гуманистической модели общества или соответствующей социальной системы управления, основой которой выступает человек с его правами, свободами и гарантиями их реализации. Задачи контроля сегодня обусловлены прежде всего необходимостью обеспечивать, с одной стороны, поступательное движение системы, а с другой стороны — выявлять отклонения, не соответствующие нормативным требованиям и стратегическим программным установкам.

Например, направления государственного контроля постоянно расширяются в связи с появлением все новых рисков и угроз для интересов государства и общественной жизни. Так, сегодня новеллой является принятие Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»<sup>2</sup>, вступающего в силу с 1 декабря 2022 года. При этом появление многих новых вызовов и угроз могут и должны сопровождаться возможностью реализации обществом тех или иных форм общественного контроля.

Сложность и многоплановость решаемых в процессе жизнедеятельности общества и государства задач предопределяют необходимость дополнительного наблюдения за происходящими в системах управления процессами посредством надления отдельных формируемых структур контрольно-надзорными полномочиями. Применительно к государственным и муниципальным органам контроль в полной мере отвечает их функциональным обязанностям, предполагающим в том числе проверку соответствия процесса функционирования объектов управления принятым управленческим решениям, выявление результатов деятельности управляющих субъектов, оценку допущенных объектом управления отклонений от программ и пр. Что касается контроля со стороны самих объектов воздействия, то на первый план здесь выходят личная заинтересованность в эффективности функционирования тех или иных звеньев государственного механизма.

В любом случае контроль призван обеспечить строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных нормативных актов разного управленческого уровня, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти и их должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями и отдельными категориями физических лиц. Как справедливо отмечается, органы публичной власти должны руководствоваться принципом создания условий для взаимного доверия государства и общества во всех сферах своей деятельности [2, с. 142].

Сегодня формы и методы осуществления контрольной деятельности серьезно изменились, приобрели особую социальную значимость, нашли свое легальное закрепление. Наиболее глубокой трансформации за последние годы подверглись конкретные формы выражения общественного контроля в различных областях общественной жизни. Сегодня общественный контроль выступает предметом исследования в политологическом, конституционно-правовом, административном и ином дискурсе, где он обоснованно рассматривается как неотъемлемый элемент эффективного общественно-государственного развития, являясь определенной вариацией не-

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29. Часть II. Ст. 5222.

государственного контроля. Например, отдельными авторами общественный контроль рассматривается с позиции признака легитимности органов публичной власти [3].

Отметим, что в контексте изучения вопросов публичного управления специалисты сегодня называют и такой вид негосударственного контроля, как муниципальный контроль, в частности, со стороны территориального общественного самоуправления [4]. Очевидно, однако, что отличаясь по целому ряду признаков от государственного контроля, данный вид контроля в то же время по многим значимым параметрам (формы и методы осуществления, властные полномочия, целевая направленность, системность и обязательность и пр.) сопоставим с контрольной функцией, реализуемой органами государственной власти. Правдиво и то, что в большей степени смысл муниципального контроля соотносят с закрепленным правом муниципального образования сформировать уполномоченный контрольный орган в системе органов местного самоуправления, ориентировав его полномочия в первую очередь на вопросы эффективного распоряжения муниципальной собственностью и соблюдения бюджетной дисциплины.

Близость указанных видов контроля очевидна и в силу того, что вопросы нормативно-правового регулирования осуществления государственного и муниципального контроля рассматриваются в неразрывной связи друг с другом<sup>3</sup>.

Современные исследователи подвергают системному анализу и такие схожие терминологические конструкции, как народный контроль, гражданский контроль [5]. При этом отметим, что до недавнего времени категории «общественный» и «гражданский» контроль в некоторых региональных нормативных актах рассматривались в качестве синонимов<sup>4</sup>.

В целом согласимся, что публичное управление в современных государствах основывается на парадигме общего контроля, подразумевающего контроль со стороны не только государства и его структур, но и со стороны общества и его представителей [6, с. 8].

В научной литературе сформировались различные подходы к рассмотрению сущности и основных параметров общественного контроля над органами власти. Однако при всех расхождениях абсолютное большинство современных исследователей сходятся во мнении, что общественный контроль — это деятельность прежде всего институтов гражданского общества и отдельных граждан. Согласимся

также, что общественный контроль, независимый и объективный, направлен в первую очередь на выявление недостатков и ошибок в управленческой деятельности органов власти [7]. В этой связи заслуживают внимания предложения некоторых исследователей по расширению круга субъектов общественного контроля, закрепив такую возможность, в частности, в рамках контроля в сфере муниципальных закупок, за гражданами, инициативными группами граждан, общественными палатами, общественными движениями, общественными фондами, общественными организациями, политическими партиями и объединениями юридических лиц [8, с. 60].

Так, отмечается, что общественный контроль власти произведен от права народа на народовластие, гарантированное последнему международным и национальным законодательством как носителю государственного суверенитета и единственному источнику власти в том или ином национальном государстве [9, с. 45].

По своей сути общественный контроль — это наглядное проявление социального контроля как своего рода противопоставление со стороны активной части общества возможным и существующим злоупотреблениям действиям (бездействию), решениям и поведению лиц, наделенных властными полномочиями, попытка достичь социального равенства, справедливости, общественного консенсуса, защиты.

Фактически в контрольной деятельности со стороны гражданского общества наиболее ярко просматривается так называемая концепция открытого правительства, смысл которой раскрывается исследователями, в частности, через самостоятельное опубликование органами исполнительной власти информации об используемых ими технологиях, условиях и целях их применения, а также о получаемых результатах [10].

Механизм общественного контроля предполагает соответствующие способы его реализации, включающие:

- а) установление и констатацию фактического состояния подконтрольного объекта или направления деятельности путем проведения различных проверок и иных проверочных мероприятий;
- б) сравнительный анализ фактического положения дел с заданным режимом и характером допущенных отклонений;
- в) раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- г) разработку мероприятий по улучшению и корректировке процесса управления, принятии мер по их реализации;
- д) информирование уполномоченных органов для последующего реагирования на факты нарушения закона;
- е) проведение публичных обсуждений подготавливаемых управленческих решений;

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Часть I. Ст. 5007.

<sup>4</sup> Закон Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК (ред. от 21.12.2011) «Об общественном контроле в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. № 12. 22.12.2011.



- ж) проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов власти;
- з) включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных решений, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- и) создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- к) участие в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по установленным критериям, и пр.

В целом специалисты называют две базовых формы осуществления общественного контроля:

- а) через участие граждан в организации и проведении публичных мероприятий;
- б) через участие граждан в деятельности общественных объединений [11, с. 50].

Вместе с тем такой подход выглядит довольно узким, не учитывающим иные варианты внешнего выражения деятельности субъектов общественного контроля. Как представляется, указанный перечень может быть дополнен такими формами, как:

- информирование уполномоченных государственных органов посредством обращений о выявленных фактах нарушения действующего законодательства;
- непосредственное участие в различного рода контрольно-проверочных мероприятиях под руководством субъектов государственного (муниципального) контроля;
- независимая оценка эффективности реализации контрольных полномочий органов государства;
- обращение в суд для защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан;
- организация и проведение общественных обсуждений, опросов и слушаний, в том числе по фактам злоупотребления правом, нарушения прав и свобод граждан и пр.

Следует отметить, что современные авторы обращают внимание на необходимость анализа и дальнейшего изучения тех или иных интерактивных возможностей, степени влияния цифровых технологий на общественный контроль [12]. Очевидно, что актуализация развития и внедрения новых форм вовлеченности общественности в вопросы проверки соблюдения конкретных административных процедур, в том числе за счет технико-технологической составляющей, значительно повышает уровень содействия органам государства в реализации их властных контрольных полномочий.

С пугающей частотой в стране происходят трагические события, вызванные крупными пожарами с массовой гибелью людей в разных торговых центрах, культурно-развлекательных местах, иных социальных объектах. Это пожар в пермском ночном клубе «Хромая лошадь» в 2009 году, пожар в казанском торговом центре «Адмирал» в 2015 году, пожар в торговом центре «Зимняя вишня» в Кеме-

рове в 2018 году, пожар в костромском ночном клубе «Полигон» в 2022 году.

В этой связи можно предположить, что активная реакция со стороны неравнодушных граждан посредством фиксации очевидных нарушений в сфере пожарной безопасности с последующим информированием ответственных государственных органов, возможно, могла бы предотвратить или минимизировать наступившие катастрофические последствия. Открытость и заинтересованность государственных структур в диалоге с обществом, последовательное внедрение наиболее эффективных форм передачи социально-значимой информации, популяризация системы электронных сообщений для последующего принятия управленческих решений — вот лишь некоторые аспекты, требующие своего дальнейшего изучения и нормативного регулирования на разных уровнях.

Так, специалистами отмечается, что «основными проблемами организации общественного контроля в Российской Федерации являются его формальность и низкий уровень активности населения, связанный, во-первых, с недоверием к власти в целом, во-вторых, с отсутствием реальной возможности у населения принимать участие в его осуществлении» [13]. В этой связи особую значимость приобретает дальнейшее совершенствование такой формы диалога общества с властью и иными заинтересованными структурами, как «телефоны доверия», в том числе детские и подростковые. Необходимо также более четко определить и разграничить статус общественных инспекций и групп общественного контроля, например, в части выявления нарушений законодательства в сфере противопожарной безопасности и пр. Вместе с тем при анализе используемых форм общественного контроля необходимо достаточно взвешенно и аккуратно подходить к их потенциальному расширению. Как отмечают специалисты, вместо эффективного инструмента влияния на институты власти общественный контроль зачастую становится элементом давления на бизнес, необоснованных провокаций, а порой — способом свертывания предпринимательской активности и ликвидации коммерческих структур [14, с. 61].

Встраивая общественный контроль в единую комплексную функциональную систему, ориентированную на поддержание режима законности и дисциплины в служебной деятельности различных органов государственной власти, защиту интересов отдельных граждан и социальных групп, можно выделить некоторые его базовые признаки:

- а) обусловленность контроля объективно существующими социальными потребностями в дополнительной защите;
- б) социально-корректирующий характер деятельности всех уполномоченных субъектов контроля;
- в) нормативная обеспеченность возможности реализации соответствующих средств, форм и методов контроля;

- г) ориентация на выявление отклонений от заданных параметров с последующим организационно-правовым реагированием;
- д) включенность в деятельность соответствующих государственных органов посредством системной координации и взаимодействия по различным направлениям;
- е) преобладание в тех сферах, где требуется многосторонний подход в оценке не столько законности, сколько справедливости и целесообразности действий уполномоченных структур;
- ж) обособленность, проявляющаяся в выделении специфических приоритетов и задач такого рода деятельности;
- з) ограниченность в возможности использования мер организационно-правового реагирования и принудительного, в том числе карательного воздействия;
- и) необходимость соблюдения процессуальных и процедурных норм как составной части определенного административного регламента;
- к) в отличие от репрессивной составляющей при осуществлении государственного контроля, ориентация на информационный компонент в целях более эффективного воздействия на соответствующем государственном уровне управления.

Теория менеджмента и государственного управления выработала достаточно четкие требования к контролю: он должен быть целесообразным, своевременным, гласным и объективным, ориентированным на корректирующие действия, мотивационную составляющую, использование наиболее приемлемых форм и методов осуществления. Очевидно, что подобные категории в полной мере распространяются и на общественный контроль.

Специалистами также отмечается, что несмотря на то, что отечественная нормативная основа общественного контроля сформирована, на текущий момент недостаточно проработан вопрос методического обеспечения, так как в каждом конкретном субъекте Российской Федерации складывается своя практика [15, с. 61].

Среди наиболее значимых принципов организации контрольной работы можно отметить следующие:

- а) объективность, состоящая в получении субъектом исключительно достоверной информации, содержащей непредвзятые сведения о фактическом состоянии дел;
- б) гласность, предусматривающая возможность оглашения результатов проверки (как положительных, так и отрицательных) и распространение положительного опыта на иные аналогичные вопросы;
- в) всеобщность, ориентированная на охват всех структурных звеньев подконтрольной системы;
- г) глубина, основанная на подробном и обстоятельном исследовании всех аспектов деятельности,

исключающая поверхностность и формализм со стороны субъекта контроля;

- д) действенность (прагматичность), основанная на реальной отдаче от проводимых проверочных мероприятий для устранения недостатков и повышения эффективности дальнейшей работы.

Федеральным законодательством и региональными актами предусматриваются и иные принципы осуществления общественного контроля:

- 1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- 2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;
- 3) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от объектов общественного контроля;
- 4) законность деятельности субъектов общественного контроля;
- 5) многообразие форм общественного контроля;
- 6) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность объектов общественного контроля и оказания неправомерного воздействия на указанные объекты;
- 7) презумпция добросовестности деятельности объектов общественного контроля, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль;
- 8) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;
- 9) соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

При этом отдельные принципы, на которых базируется реализация контрольной функции государственных структур, не в полной мере отвечает специфике общественного контроля. Например, к такому не совсем корректно относить следующие принципы государственного контроля:

- а) систематичность, предполагающая регулярность проведения различных проверок, исключающая дублирование действий и обеспечивающая учет и преемственность результатов предыдущих проверок;
- б) иерархичность, означающая логически выстроенную субординационную систему уполномоченных проверяющих инстанций, исключающая множественность проверок и факты дублирования;
- в) завершенность, нацеленная на обязательное реагирование в виде применения соответствующих мер воздействия.

Как представляется, специальные принципы осуществления общественного контроля могут быть дополнены принципом инициативности, предполагающим основанную на творческом начале самостоятельную волевою активность субъекта, направленную на анализ социальных проблем, выяв-

ление рисков, защиту интересов граждан, совершенствование деятельности органов государственного (муниципального) контроля.

Сегодня к числу востребованных и эффективно реализуемых направлений осуществления общественного контроля следует отнести следующие:

- а) охрана и использование водных ресурсов (например, деятельность общественных экологических инспекторов в сфере любительского рыболовства);
- б) охрана природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии (например, деятельность общественных инспекторов по охране окружающей среды);
- в) охрана объектов животного мира (например, деятельность общественных инспекторов в области обращения с животными);
- г) регулирование сферы образования (например, независимая оценка качества образования, общественная аккредитация образовательных организаций);
- д) соблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (например, независимый мониторинг закупок и оценка их эффективности);
- е) сфера защиты прав потребителей (например, судебное представительство, экспертиза товаров, юридические консультации);
- ж) сфера охраны здоровья (например, противодействие незаконной продаже алкогольной и табачной продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе несовершеннолетним гражданам);
- з) организация и обеспечение отдыха детей и их оздоровления (например, участие в проводимых мероприятиях по контролю соблюдения санитарно-эпидемиологического законодательства в местах детского отдыха);
- и) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности (например, участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести, внештатное сотрудничество с полицией);
- к) избирательные права граждан (например, назначение субъектом общественного контроля своего наблюдателя в период проведения выборов);
- л) охрана труда (например, направление представителя профсоюзной организации в комитет (комиссию) по охране труда);
- м) деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций (например, общественный контроль за осуществлением их государственной поддержки путем общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы);
- н) исполнение наказаний (например, посещение мест принудительного содержания членами общественной наблюдательной комиссии) и пр.

Каждая из обозначенных сфер предполагает не только соответствующий механизм, включающий нормативную базу разного уровня конкретизации,

но и систему уполномоченных органов общественного контроля за деятельностью субъектов, наделенных публичными полномочиями. Отдельными исследователями предпринимаются попытки упорядочить существующее сегодня положение дел и определить перспективные направления развития общественного контроля [16].

### Выводы

Трансформация общественного сознания, стремительное внедрение в различные социальные процессы новых форм и средств коммуникации обуславливают для государства необходимость брать на вооружение наиболее эффективный инструмент обратной связи в системе управления, все активнее обращаться к тем организационно-управленческим механизмам, которые способствуют достижению целей государственной политики в соответствующей сфере.

Подводя итог, можно акцентировать внимание на следующих аспектах.

1. С учетом определенной терминологической путаницы требуют своего единообразного понимания и трактовки ряд основных понятий и категорий в сфере общественного контроля, с последующим их закреплением в законодательных актах (народный контроль, гражданский контроль).
2. В дальнейшем осмыслении и дополнении нуждается система специальных принципов осуществления общественного контроля, структурно встраиваемая в механизм реализуемой государственной политики и базовых приоритетов общественного развития.
3. Развитие общества и государства предопределяет необходимость и целесообразность расширения полномочий различных общественных структур и отдельных граждан путем наделения правом осуществлять отдельные контрольно-проверочные мероприятия, обуславливает значимость более активного и разнообразного приобщения широких масс населения к защите наиболее чувствительных сфер жизнедеятельности, обеспечению общественной безопасности.
4. Концепция общественного контроля должна быть ориентирована на достижение во всех областях жизнедеятельности конкретного общественно-значимого результата (устранение нарушений в сфере бизнеса или злоупотреблений субъектов публичной власти, оказание практической помощи со стороны общественности в сфере контрольной (надзорной) деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и пр.).
5. Целесообразно расширить сферу правового регулирования вопросов общественного контроля посредством принятия на региональном или муниципальном уровнях соответствующих актов,



- особо тщательно подойдя к учету национальных особенностей, специфики культуры и традиций территорий, например, в части закрепления дополнительных форм общественного контроля.
6. Обращает на себя внимание необходимость установления эффективного механизма защиты от чрезмерного вмешательства субъектов общественного контроля в сферу бизнеса, например, путем необоснованного давления в tandem с субъектами государственного контроля.
  7. Перспективным остается проблематика расширения правовых возможностей участия инициативных граждан и активных социальных групп населения в системе общественного контроля, выходя за рамки их узаконенного привлечения в качестве «сопутствующих» структур в виде общественных инспекторов или экспертов.
  8. Важнейшую роль в формировании эффективного механизма общественного контроля играют общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и муниципальных органах власти. При этом специалистами отмечается односторонний и непоследовательный подход к формированию такого рода структур, ориентированный прежде всего на «ведомственно-антутражный подход» [17, с. 394]. Как представляется, можно в ряде случаев расширить возможность участия в составе общественных советов представителей научного сообщества, преподавателей, инициативных членов трудовых коллективов, профсоюзных организаций. В этих целях требуется разработать правовой механизм привлечения представителей гражданского общества к процедуре формирования советов (делегирования в их состав социально-активных граждан), опираясь, например, на информацию, полученную в результате опроса граждан, проведения собраний граждан, организации конференций граждан (собраний делегатов) и пр.
  9. Ряд авторов справедливо отмечают, что общественный контроль становится все более значимым элементом в системе коммуникаций государства и граждан [18, с. 40]. В этой связи требуют своего дальнейшего развития и активизации применения такие технологические формы осуществления общественного контроля, как:
    - запрос информации о деятельности государственных органов;
    - оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов исполнительной власти;
    - возможность присутствия общественников на заседаниях, проводимых коллегиальными государственными органами;
    - оценка качества предоставления государственных услуг с помощью сети Интернет или путем отправки СМС-сообщений;
    - участие граждан в качестве независимых экспертов нормотворчества или в рамках проведения антикоррупционной экспертизы;
    - голосование на портале государственных услуг за определенную общественную инициативу по вопросам социально-экономического развития страны или совершенствования государственного управления.
- В рамках научного исследования отмечено, что общественный контроль в современных условиях выступает одним из основных средств получения информации о состоянии того или иного объекта управления, может служить основанием для принятия взвешенного, экономически, политически, организационно и социально-ориентированного управленческого решения. Автором подчеркивается необходимость грамотного встраивания наиболее востребованных механизмов общественного контроля в единую общегосударственную систему контроля. Немаловажным фактором, подтверждающим значимость комплексного подхода в организации контрольной деятельности, является и то, что посредством наблюдения и проверок своевременно выявляются отклонения от заданных параметров, корректируются и координируются действия исполнителей, оказывается необходимая организационно-методическая помощь, минимизируются риски.
- Как представляется, под общественным контролем в Российской Федерации следует понимать обязательный компонент государственного управления в демократическом обществе, основанный на системе обратных связей субъекта и объекта социального управления в виде законодательно закрепленных форм и методов взаимодействия органов государства и гражданского общества в целях наблюдения за деятельностью субъектов публичной власти различного уровня и анализа соответствия принимаемых социально-значимых управленческих решений интересам общества и государства.
- Дальнейшие исследования наиболее значимых аспектов осуществления общественного контроля в различных сферах, безусловно, обогатят имеющиеся знания и будут способствовать расширению научных границ, а равно развитию нормативной основы для обеспечения деятельности соответствующих институтов гражданского общества.



### Литература

1. Савицкая О.Г. Конституционно-правовые основы общественного контроля в сфере противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 36—39.
2. Метлицкий Р.Л. Развитие идей общественного контроля в положениях Конституции Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2021. № 1. С. 141—146.
3. Белешев Н.А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 12—13.
4. Михеева Т.Н. Территориальное общественное самоуправление как субъект общественного контроля на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 61—65.
5. Белов В.Е. К вопросу о необходимости правового разграничения понятий общественного и гражданского контроля (на примере сферы государственных закупок) // Юрист. 2020. № 6. С. 11—18.
6. Кирьянов А.Ю. К вопросу о соотношении понятий «государственный контроль» и «негосударственный контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 7—11.
7. Лопатина Т.М. Роль общественного контроля в современных условиях // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 49—52.
8. Петелин А.Л. Проблемы правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 3. С. 59—63.
9. Гончаров В.В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) // Юрист. 2019. № 9. С. 45—52.
10. Силкин В.В. Транспарентность исполнительной власти в цифровую эпоху // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 20—31.
11. Маркина Е.В., Позднышов А.Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 50—54.
12. Лисина Н.С. Цифровая трансформация и общественный контроль: перспективы влияния // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6. С. 32—40.
13. Ибрагимов О.А., Ключихин В.А. Независимый мониторинг и общественное обсуждение закупок как основные формы общественного контроля государственных закупок // Юрист. 2021. № 2. С. 38—45.
14. Осинцев Д.В. Общественный контроль или бизнес-прессинг? // Безопасность бизнеса. 2020. № 4. С. 60—63.
15. Дерюга А.Н., Ковалева И.В. Проблемы реализации полномочий общественных советов ОВД при осуществлении общественного контроля // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 56—61.
16. Тепляшин И.В. Сферы реализации общественного контроля: границы достигнутого и направления развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 8—12.
17. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : монография. М. : Юстицинформ, 2022. 484 с.
18. Кирьянов А.Ю. Проблемы реализации общественного контроля в условиях цифровой экономики // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 39—44.

### ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE PROCEDURE

## CONCEPTUALISING THE CATEGORY OF “SOCIETAL CONTROL”

### UNDER MODERN CONDITIONS

Iurii Shilov<sup>5</sup>

**Keywords:** *social system, influence, civil society, government control, public management, principles of control, mechanism of control, forms of control, lines of control.*

#### Abstract

*Purpose of the work: analysing the conceptual foundations and specific features of implementation of societal control considering highlighting some of its essential attributes and determining its place in the government system of controlling bodies and measures taking into account modern tendencies.*

*Methods of study: theoretical (analysis, synthesis, deduction, analogy, concretisation) as well as practical (observation, comparison, description) methods were applied. Some of the project study methods were used: the logical and hypothetical ones. In the course of preparing the material, the regulatory basis of the federal and regional level was studied and generalised, the pattern of changes in the object of study from a historical retrospective viewpoint was studied using the historical legal method.*

*The findings of the study attest to the existence of several independent theoretical approaches to understanding the category of “control” which are complementary to each other. A justification is given for the existence of specific attributes*

<sup>5</sup> Iurii Shilov, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of Public Law of the Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Perm, Russian Federation. ORCID 0000-0002-5296-3138. E-mail: shilov\_yura\_1968@mail.ru

*of societal control, some features of the organisation of its implementation are identified. The author draws attention to the multifunctionality of societal control and a need for improving the mechanisms of its implementation, for raising the level of social security and protecting the interests of citizens in particular. The system of principles of exercising societal control is considered and analysed, ways of supplementing it are proposed. Specific lines of implementing the controlling function by the community are examined, a need to raise the level of trust of citizens in the public authority institutions expanding specific forms of their co-operation with the controlling bodies is justified. Particular focus is given to the need to extend the legal regulation of societal control issues by means of passing regional regulations considering specific regional features. The advisability of expanding the field of research of different aspects of societal control is mentioned, among other things, by identifying and systemic examination of the activities of various subjects of control, expanding the possibilities for using new forms and ways.*

*The research novelty of the study consists in focusing the attention on a need to review certain provisions of the current laws on societal control considering the identified contradictions and promising areas. The author proposes his own wording for the category of "societal control", viewing it as an indispensable component of public administration in a democratic society.*

### References

1. Savitskaia O.G. Konstitutsionno-pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v sfere protivodeistviia korruptsii. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2021, No. 10, pp. 36–39.
2. Metlitskii R.L. Razvitiie idei obshchestvennogo kontrolya v polozheniakh Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2021, No. 1, pp. 141–146.
3. Beleshev N.A. Obshchestvennyi kontrol' za deiatel'nost'iu organov publichnoi vlasti kak priznak ee legitimnosti. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2021, No. 3, pp. 12–13.
4. Mikheeva T.N. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak sub'ekt obshchestvennogo kontrolya na munitsipal'nom urovne. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2019, No. 6, pp. 61–65.
5. Belov V.E. K voprosu o neobkhodimosti pravovogo razgranicheniia poniatii obshchestvennogo i grazhdanskogo kontrolya (na primere sfery gosudarstvennykh zakupok). Iurist, 2020, No. 6, pp. 11–18.
6. Kir'ianov A.Iu. K voprosu o sootnoshenii poniatii "gosudarstvennyi kontrol'" i "negosudarstvennyi kontrol'". Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2018, No. 11, pp. 7–11.
7. Lopatina T.M. Rol' obshchestvennogo kontrolya v sovremennykh usloviakh. Rossiiskaia iustitsiia, 2020, No. 4, pp. 49–52.
8. Petelin A.L. Problemy pravovogo regulirovaniia deiatel'nosti sub'ektov obshchestvennogo kontrolya v sfere gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok. Elektronnoe prilozhenie k "Rossiiskomu iuridicheskomu zhurnalu", 2021, No. 3, pp. 59–63.
9. Goncharov V.V. Voprosy sootnosheniia obshchestvennogo kontrolya vlasti i narodovlastiia (konstitutsionno-pravovoi analiz). Iurist, 2019, No. 9, pp. 45–52.
10. Silkin V.V. Transparentnost' ispolnitel'noi vlasti v tsifrovuiu epokhu. Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2021, No. 4, pp. 20–31.
11. Markina E.V., Pozdnyshov A.N. Rasshirenie prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii v sfere osushchestvleniia obshchestvennogo kontrolya kak sposob preduprezhdeniia konstitutsionnykh konfliktov. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2020, No. 5, pp. 50–54.
12. Lisina N.S. Tsifrovaia transformatsiia i obshchestvennyi kontrol': perspektivy vliianiia. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2022, No. 6, pp. 32–40.
13. Ibragimov O.A., Klochikhin V.A. Nezavisimi monitoring i obshchestvennoe obsuzhdenie zakupok kak osnovnye formy obshchestvennogo kontrolya gosudarstvennykh zakupok. Iurist, 2021, No. 2, pp. 38–45.
14. Osintsev D.V. Obshchestvennyi kontrol' ili biznes-pressing? Bezopasnost' biznesa, 2020, No. 4, pp. 60–63.
15. Deriuga A.N., Kovaleva I.V. Problemy realizatsii polnomochii obshchestvennykh sovetov OVD pri osushchestvlenii obshchestvennogo kontrolya. Administrativnoe pravo i protsess, 2020, No. 1, pp. 56–61.
16. Tepliashin I.V. Sfery realizatsii obshchestvennogo kontrolya: granitsy dostignutogo i napravleniia razvitiia. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2021, No. 9, pp. 8–12.
17. Avak'ian S.A. Predstavitel'stvo v konstitutsionnom prave: voprosy teorii i praktiki : monografiia. M. : Iustitsinform, 2022. 484 pp.
18. Kir'ianov A.Iu. Problemy realizatsii obshchestvennogo kontrolya v usloviakh tsifrovoi ekonomiki. Pravo i tsifrovaia ekonomika, 2021, No. 4, pp. 39–44.

