

## ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

*У статті проаналізовано як наукові праці з питань організації та здійснення громадського контролю у Російській Федерації, так і відповідне законодавство. Розглянуто основні нормативні акти Російської Федерації, які регламентують вказані питання, а також наукові напрацювання російських учених та представників громадськості. У роботі виділено чинники, які, на думку автора, знижують ефективність та результативність громадського контролю у Російській Федерації.*

**Ключові слова:** контроль, громадський контроль, громадськість, органи державної влади.



**Сквірський Ілля  
Олегович,**

кандидат  
юридичних наук,  
доцент кафедри  
конституційного та  
трудового права  
Запорізького  
національного  
університету

Вивчення зарубіжного досвіду завжди було, є і буде необхідним кроком на шляху дослідження тієї або іншої наукової проблематики. Підтвердження цієї думки можна зустріти у численних працях, автори яких розмірковували щодо доцільності проведення порівняльно-правових досліджень. Найбільш показовими у цьому плані є слова І. Колонтаєвської та Г. Цепкоє, які писали, що кожного разу, звертаючись до закордонного досвіду, ми не тільки намагаємося задовольнити свій інтерес. Головною метою порівняльних досліджень є намагання взяти у своїх колег кращий досвід, зіставити результати діяльності, покращити свої власні справи у тій або іншій галузі або, навпаки, переконатися у правильності своїх зусиль [1, с. 149].

Можна припустити, що подібних поглядів на зазначене питання дотримувалися також і дореволюційні вчені-правознавці, які досліджуючи вітчизняне правове поле, неодмінно торкалися відповідних наукових напрацювань європейських авторів [2, с. 49–55].

З огляду на це, у межах статті ми ставимо за мету проаналізувати теоретико-правові та практичні аспекти організації та здійснення громадського контролю у Російській Федерації (далі – РФ). Означений напрямок наукового пошуку, крім викладеного вище, пояснюється також і тим, що Україна має найбільш міцні соціально-культурні зв'язки саме з Росією. Наша

держава бере участь у реалізації величезної кількості проєктів, програм, угод спільно з РФ, тому її досвід у сфері правового регулювання названого інституту набуває для нас особливого значення.

Для досягнення поставленої мети доцільним є вивчення нормативних засад громадського контролю у РФ, визначення основних суб'єктів та сфер його здійснення, а також з'ясування чинників, які знижують ефективність останнього. Впевнені, що отримані результати, з одного боку, стануть у пригоді українському законодавцю під час розробки відповідних правових актів, а з іншого, – розширять уяву вітчизняних авторів про сутність та зміст названого інституту.

Принагідно зазначимо, що даному напрямку авторського пошуку властивий доволі високий рівень наукової новизни, оскільки дотепер на сторінках українських наукових видань зазначена проблематика не обговорювалася, а це лише підсилює актуальність та практичну значимість даної статті.

Проведений аналіз російського законодавства, а також відповідних публікацій показує, що у РФ на початку 2000-х років розпочався доволі активний процес формування та нормативного закріплення інституту громадського контролю. Необхідність його існування підкреслювалася як вищим керівництвом держави, так і науковцями. Так, наприклад, Президент РФ В. В. Путін в одному із своїх виступів особливо підкреслив, що для налагодження та підвищення ефективності правоохоронної сис-

теми країни, боротьби з корупцією потрібне не лише покращення функціонування відповідних структур, але й зміцнення демократичних засад суспільства, громадського контролю [3].

Подібні думки можна було зустріти і на сторінках наукових видань, де, зокрема, зазначалося, що відсутність стабільно функціонуючої системи взаємодії влади та громадських структур, нерозвиненість інститутів громадянського суспільства здатні негативно позначитися на процесі побудови демократичної правової держави. З огляду на це, одним з напрямків розвитку громадянського суспільства визнавався інститут громадського контролю [4].

Результатом подібного ставлення влади, а також представників науки та громадськості до питань громадського контролю став Указ Президента РФ від 6 листопада 2004 р. «Про Раду при Президенті Російської Федерації із сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та правам людини» [5], яким було затверджено положення про згадану Раду. До кола основних завдань, поставлених перед останньою, було віднесено сприяння розробці механізмів громадського контролю у галузі забезпечення та захисту прав та свобод людини та громадянина, підготовка відповідних пропозицій Президенту РФ.

Наступним кроком на шляху до унормування функціонування громадського контролю стали громадські слухання «Громадянське суспільство та судова реформа», які пройшли 14 лютого 2005 р. у Москві. Під час да-

ного заходу обговорювалися питання участі громадськості у судовому захисті прав та свобод громадян, незалежності суддів та «прозорість» в їх роботі. На початку 2005 року були проведені також і інші заходи подібного формату [6]. Зазначена, так би мовити, підготовча робота завершилася прийняттям Федерального закону Російської Федерації від 4 квітня 2005 р. № 32-ФЗ «Про Громадську палату Російської Федерації» [7], який можна вважати базовим законодавчим актом. У даному випадку мова йде про те, що названий закон, з одного боку, став орієнтиром для майбутньої правотворчої діяльності суб'єктів Федерації у названій сфері, а з іншого, – набув статусу певного еталону, з яким необхідно було привести у відповідність законодавчі акти з питань громадського контролю, прийняті до 2005 року.

Відповідно до названого закону Громадська палата покликана забезпечити узгодження суспільно значимих інтересів громадян РФ, громадських об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування для вирішення найбільш важливих питань економічного та соціального розвитку, забезпечення національної безпеки, захисту прав та свобод громадян РФ, конституційного ладу РФ та демократичних принципів розвитку громадянського суспільства у РФ шляхом:

1) залучення громадян та громадських об'єднань до реалізації державної політики;

2) висування та підтримки громадських ініціатив, які мають загальноросійське значення та спрямовані

на реалізацію конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян та громадських організацій;

3) проведення громадської експертизи проектів федеральних законів та проектів законів суб'єктів РФ, а також проектів нормативних правових актів органів виконавчої влади РФ та проектів актів органів місцевого самоврядування;

4) здійснення громадського контролю за діяльністю Уряду РФ, федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів РФ та органів місцевого самоврядування;

5) розробки рекомендацій органам державної влади РФ під час визначення пріоритетів у галузі державної підтримки громадських об'єднань та інших об'єднань громадян РФ, діяльність яких спрямована на розвиток громадянського суспільства у Російській Федерації;

6) надання інформаційної, методичної та іншої підтримки громадським палатам, які створені у суб'єктах РФ.

Створення Громадської палати у РФ було підтримано багатьма представниками громадського руху та науковцями, які, зокрема, наголошували на тому, що такий крок є вкрай необхідним для досягнення взаєморозуміння між владою та суспільством, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики та здійснення контролю за функціонуванням публічної влади [4; 8].

Правову основу громадського контролю в РФ закладають також і інші нормативні акти, прийняті як на федеральному рівні, так і на рівні

суб'єктів федерації, які розширюють форми та методи названого контролю. Розглянемо деякі з них.

Федеральним законом від 6 жовтня 2003 р. «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації» [9] однією з форм громадського контролю визнано публічні слухання (ст. 28). Зазначений закон зобов'язує органи та посадових осіб місцевого самоврядування забезпечити кожному можливість ознайомлення з документами та матеріалами, які безпосередньо зачіпають права та свободи людини та громадянина, а також можливість отримання громадянами іншої інформації про діяльність органу місцевого самоврядування.

Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації» закладено основи інституту публічних слухань, зокрема:

1) предмет публічних слухань – проекти муніципальних правових актів з питань місцевого значення; при цьому зазначається, що на публічні слухання мають виноситися:

- проект статуту муніципального утворення, а також проект муніципального правового акта про внесення змін та доповнень у даний статут;

- проект місцевого бюджету та звіт про його виконання;

- проекти планів та програм розвитку муніципального утворення;

- питання про реформування муніципального утворення;

2) суб'єкти ініціювання публічних слухань – населення, представницький орган муніципального

утворення, голова муніципального утворення;

3) суб'єкт призначення публічних слухань – публічні слухання, які проводяться за ініціативою населення або представницького органу муніципального утворення, призначаються представницьким органом муніципального утворення, публічні слухання, які проводяться за ініціативою голови муніципального утворення, – головою муніципального утворення;

4) основа процедури підготовки – передчасне сповіщення мешканців муніципального утворення про час та місце проведення публічних слухань, завчасне ознайомлення з проектом муніципального правового акта, інші заходи, що забезпечують участь у публічних слуханнях мешканців муніципального утворення, оприлюднення результатів публічних слухань.

Публічні слухання проводяться з метою:

1) інформування громадян, якщо запланована діяльність зачіпає законні інтереси мешканців або може здійснити вплив на територію їх проживання;

2) забезпечення права громадян на участь в обговоренні, прийнятті рішень з питань місцевого значення;

3) здійснення контролю за прийняттям та реалізацією рішень, утому числі щодо встановлення публічних сервітутів;

4) з'ясування думки населення з питань місцевого значення;

5) обговорення та з'ясування думки населення щодо проектів нормативних актів органів місцевого самоврядування;

б) впливу на формування громадської думки з питань, що обговорюються.

Аналізуючи названі положення закону, російські вчені небезпідставно стверджують, що вони закладають засади гласності та відкритості органів місцевого самоврядування, які за своєю природою покликані працювати на виду у населення та за його активної участі. Саме завдяки цьому, як справедливо наголошується у літературі, забезпечується народовладдя, тобто здійснення влади не тільки у інтересах народу, але і при активній безпосередній участі самого народу [10].

Наступним нормативним актом, який закладає підґрунтя громадського контролю, є Федеральний закон від 10 червня 2008 р. № 76-ФЗ «Про громадський контроль за забезпеченням прав людини у місцях примусового утримання та про сприяння особам, які знаходяться у місцях примусового утримання» [11]. Відповідно до цього закону у РФ почався процес утворення громадських спостережних комісій, які здійснюють контроль за діяльністю закритих установ Федеральної служби виконання покарань (виправно-трудова колонія та слідчі ізолятори), Міністерства внутрішніх справ (слідчі ізолятори тимчасового тримання), Міністерства оборони (штрафні ізолятори та дисциплінарні батальйони), Міністерства освіти (закриті училища для неповнолітніх).

Основними завданнями громадських спостережних комісій, відповідно до ст. 6 названого закону, визначено:

1) здійснення громадського контролю за забезпеченням прав людини у місцях примусового тримання, розташованих на території Російської Федерації, в яких утворена громадська спостережна комісія;

2) підготовка рішень у формі висновків, пропозицій та звернень за результатами здійснення громадського контролю;

3) сприяння співробітництву громадських утворень, адміністрацій місць примусового тримання, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, органів місцевого самоврядування, інших органів, які здійснюють у межах території Російської Федерації повноваження щодо забезпечення законних прав та свобод, а також умов тримання осіб, які знаходяться у місцях примусового тримання.

Проте, не дивлячись на доволі важливе значення цього закону для справи забезпечення та охорони прав та свобод осіб, які перебувають під вартою, положення останнього доволі активно критикуються російськими авторами. Так, на думку Л. Ареф'євої, громадський контроль у названій сфері має відповідати одній основній умові: контроль без попередження, без погодження з підконтрольними організаціями. Проте, відповідно до названого закону, суб'єкти громадського контролю мають попередньо узгодити з адміністрацією відповідної установи дату та час проведення контрольних заходів, що, як наголошується у літературі, суттєво знижує результативність роботи спостережних комісій. Поряд з цим, автори висловлюються

і за необхідність поширення дії даного закону також і на психіатричні лікувальні заклади закритого типу та заклади інтернатного типу для дітей [12; 13].

Доволі активно громадський контроль у РФ розвивається також і у сфері функціонування органів судової влади, будучи представлений інститутом представників громадськості у кваліфікаційних колегіях суддів. Відповідно до вимог ст. 11 Федерального закону від 14 березня 2002 р. № 30-ФЗ «Про органи суддівського товариства у Російській Федерації» [14] кваліфікаційні колегії суддів формуються поряд з представниками від суддів судів різних рівнів, представниками Президента РФ також з числа представників громадськості. Закон встановлює, що при формуванні Вищої кваліфікаційної колегії до неї входять десять членів колегії – представників громадськості. Норма представників громадськості у кваліфікаційних колегіях суддів суб'єктів РФ – сім чоловік.

На думку науковців, подібна практика є надзвичайно важливою. Громадянське суспільство, представники громадськості, наголошується у літературі, повинні і можуть бути більш компетентними під час оцінки кандидатів на посаду суддів. Їх думку надзвичайно важливо враховувати поруч з офіційними характеристиками. Громадськість може та повинна брати участь у прийнятті законів, формуванні корпусу законодавців, а також повинна мати можливість впливати на представників інших гілок влади у формах, які передбачено законом [15].

Як випливає з викладеного, російське законодавство з питань громадського контролю розвивається доволі активно, охоплюючи собою усі гілки державної влади. Проте, не дивлячись на наявність чималої кількості правових актів, які регламентують питання організації та здійснення останнього, далеко не усі автори, а також представники влади мають чітке уявлення про його значимість, роль та сутність, що, як наголошують російські вчені, обумовлює необхідність проведення подальших поглиблених досліджень названої проблематики [6].

Аналіз відповідних наукових праць показує, що у російській літературі поступово почали складатися більш-менш завершені та цілісні погляди щодо цього питання, проте, на наш погляд, деякі з них заслуговують на певні критичні зауваження. Зупинимося на цьому аспекті детальніше.

Так, на думку Р. Арутюняна, громадські інститути, у тому числі і ті, що задіяні у громадському контролі, характеризуються наступними ознаками:

- не є органами публічної влади та не володіють державно-владними повноваженнями;
- не є громадськими організаціями;
- створюються за рішенням органів державної влади РФ, органів державної влади суб'єктів РФ, органів місцевого самоврядування;
- передбачають участь у своїй діяльності як представників громадськості, так і посадових осіб органів публічної влади;
- діють не лише з метою здійснення громадського контролю, оскільки забезпечують діалог між громадськістю та владою [16].



Проаналізуємо викладену позицію. Дійсно, суб'єкти громадського контролю не наділені владними повноваженнями, проте у цьому і немає особливої потреби, оскільки ефективність контрольної діяльності залежить не від того, чи може суб'єкт контролю примушувати об'єкт контролю до певної поведінки. На наш погляд, дієвість громадського контролю може бути досягнута за рахунок покладання на об'єкти контролю обов'язку брати рекомендації суб'єктів громадського контролю до відома та враховувати їх під час прийняття рішень. У разі неприйняття подібних рекомендацій, об'єкт контролю має у письмову вигляді обґрунтувати даний факт. З огляду на це, ми не можемо погодитися з позицією тих авторів, які вважають, що діяльність суб'єктів громадського контролю можна лише умовно назвати контрольною, оскільки у ній не присутній владний елемент [6].

Категоричну незгоду у нас викликає така характеристика суб'єктів громадського контролю, як створення їх за рішенням суб'єктів публічної адміністрації. Так, з одного боку, вона є зрозумілою, оскільки, наприклад, 42 члени Громадської палати РФ призначається указом Президента РФ, а діяльність останньої забезпечується Апаратом Громадської ради, який є федеральною установою. Проте, з іншого, – такий підхід повністю знищує саму концепцію громадського контролю як незалежного від держави інституту. Право контролювати владу взагалі та державну владу зокрема впливає з конституції будь-якої сучасної держави, де зазначено,

що влада народу є первинною по відношенню до влади держави. З огляду на це, громадський контроль має розвиватися на власних засадах, за власними правилами, які не можуть санкціонуватися державою.

Не можна погодитися також і з тим, що одним із суб'єктів громадського контролю є органи місцевого самоврядування. Розмежування державної влади та влади муніципальної ще не означає, що остання перестає нести у собі елемент публічності. Органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, є суб'єктами публічного управління, відтак їх діяльність також має бути підконтрольною інституціям громадянського суспільства.

Викладені позиції та зауваження, на наш погляд, є доволі яскравим свідченням того, що інститут громадського контролю у РФ все ще перебуває у стані свого формування. На жаль, як показує проведений аналіз, суб'єкти громадського контролю далеко не завжди, з огляду на свій правовий статус, можуть стати реальними опонентами держави, що, як наслідок, обумовлює необхідність як подальшого теоретичного вивчення названого інституту, так і більш активного впровадження у законодавство відповідних наукових рекомендацій.

### Список використаних джерел:

1. Колонтаевская И. О. Подготовка сотрудников правоохранительных органов в США / И. О. Колонтаевская, Г. Н. Цепкое // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран: сб. материалов. – М., 2001. – Вып. 1. – С. 157–160.

2. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – М. : Изд-во Г. А. Лемана, 1914. – 333 с.
3. Информационный бюллетень Гражданского форума. – 2002. – Вып. 5.
4. Панов А. А. Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества / А. А. Панов // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 6. – С. 22–30.
5. Про Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека : Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1417 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2004/11/12/sovets-prava.html>.
6. Беляев В. П. Общественный контроль в современной России / В. П. Беляев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 2–6.
7. Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html>.
8. Фоков А. Об Общественной палате Российской Федерации / А. Фоков // Российский судья. – 2005. – № 11. – С. 2–3.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57\\_5.html#p966](http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_5.html#p966).
10. Комаров В. В. Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) / В. В. Комаров // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 9. – С. 18–21.
11. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2008/06/18/prava-cheloveka-dok.html>.
12. Арефьева Л. В. Проблемы становления общественных наблюдательных комиссий / Л. В. Арефьева // Российский следователь. – 2009. – № 23. – С. 19–21.
13. Зубарев С. К вопросу о субъектах контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы России / С. Зубарев // Уголовное право. – 2005. – № 2. – С. 97–100.
14. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : Федеральный закон от 14 марта 2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12126061/1/>.
15. Чепурной А. Г. Представители общественности в квалификационных коллегиях судей / А. Г. Чепурной // Российский судья. – 2003. – № 11. – С. 20–25.
16. Арутюнян Р. Э. Типология институтов общественного контроля при органах государственной власти России / Р. Э. Арутюнян // Закон и право. – 2009. – № 11. – С. 38–39.

### **Сквирский И. О. Организация и осуществление общественного контроля в Российской Федерации: вопросы теории и практики.**

*В статье сделана попытка проведения анализа как научных работ по вопросам организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации, так и соответствующего законодательства. Рассмотрены основные нормативные акты Российской Федерации, которые регламентируют названные вопросы, а также научные разработки российских ученых и представителей*



*общественности. В работе выделены факторы, которые, по мнению автора, снижают эффективность и результативность общественного контроля в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** контроль, общественный контроль, общественность, органы государственной власти.

**Skvirskiy I. O. Organization and Realization of Public Control in Russian Federation: Theory and Practice.**

*The article provides the analysis of the scientific researches and the legislation of the Russian Federation in the area of the organization and realization of the public control. It covers the most important regulatory acts of the Russian Federation in this area, the scientific researches of the Russian scientists and public representatives. The author identifies the factors which, by his opinion, are reducing the efficiency and effectiveness of the public control in the Russian Federation.*

**Keywords:** control, public control, community, agencies of state authority.

*Стаття надійшла до редакції 08.04.2013*