УДК 342.7

Правовые подходы к определению общественного контроля

Е.В. Бердникова,

кандидат политических наук,

доцент кафедры конституционного и муниципального права

Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского

Россия, Саратов

berev79@yandex.ru

Анализируются основные подходы к содержанию категории «общественный контроль», сформировавшиеся в российской юридической науке. Целью работы является выделение базовых концептуальных направлений исследования общественного контроля, позволяющих выявить его конституционно-правовую природу. Проводится сопоставление научных подходов к определению категории «общественный контроль» и законодательного закрепления данного понятия. Исследование осуществляется с позиций, позволяющих рассматривать данное понятие с точки зрения функции гражданского общества, формы социального контроля и конституционно-правового института. В ходе анализа соотношения общественного и государственного контроля автором подчеркивается, что они имеют схожие цели, задачи, методы и объекты, однако кардинальным образом отличаются по субъектному составу. Изучение общественного контроля с точки зрения конституционно-правового института осуществляется посредством анализа конституционных норм и правовых позиций Конституционного Суда РФ. Выделяются основные подходы к определению категории «общественный контроль», выработанные российским органом конституционного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, общественные интересы, государственный контроль, конституционно-правовой институт.

Анализ содержания понятия «общественный контроль» демонстрирует вариативность научных подходов, обусловленных в первую очередь структурно-функциональным полиморфизмом данного явления. Следует сразу выделить наличие двух основных подходов к определению сущности рассматриваемой категории: доктринальное и так называемое законодательное или официальное толкование. Различия между научным обоснованием юридических событий и фактов и их нормативным воплощением нередко бывают достаточно существенны, однако должны не противопоставляться, а наоборот, дополнять друг друга. Относя правовую доктрину к элементам правовой системы, Е.О. Мадаев отмечает, что она «представляет собой научно обоснованные, авторитетные воззрения и теории по поводу остальных элементов правовой системы и юридической деятельности, имеющие научно-прикладной характер и непосредственно регулятивные возможности» [14, с. 11]. Так или иначе, сопоставляя достижения юридической науки, обосновывающей важность общественного контроля для полноценного функционирования гражданского общества, и нормативное закрепление основ общественного контроля в действующем законодательстве России, можно сделать однозначный вывод о том, что принятие Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон об основах общественного контроля) стало в определенном смысле квинтэссенцией накопленных в процессе исторического развития России и усовершенствованных с учетом демократиче-

ских начал государственной жизни знаний и представлений современных ученых. Вместе с тем следует констатировать: существующее на сегодняшний день научное толкование изучаемой нами категории значительно шире ее формального правового контекста.

Специфическим свойством доктрины общественного контроля является то, что она обладает неоднородной структурой, так как включает в себя четко выраженное многообразие точек зрения, определяющих сущность и значение данного феномена. Обосновывая полицентрический подход к формированию правовых знаний, Т.М. Пряхина пишет: «Поиск новой парадигмы юридической науки инициировал конкуренцию идей, что позволило подойти к осознанию допустимости принципиально новой методологии, основанной на отказе от мононаучного знания» [23, с. 15].

Долгое отсутствие комплексного институционального оформления категории «общественный контроль» обусловило вариативность подходов в научной среде.

Следует выделить несколько основных направлений рассмотрения данной категории:

1) общественный контроль как функция гражданского общества. В философском понимании функция (от лат. *functio* — «исполнение») — обязанность, круг деятельности [28, с. 498]. Кроме того, функция рассматривается как устойчивый способ активного взаимоотношения вещей, при котором изменения одних объектов приводят к изменениям других [24, с. 397]. В социологии под функцией понимается:

а) роль, выполняемая определенным элементом социальной системы в ее организации

как целого, в осуществлении целей и интересов социальных групп и классов;

б) зависимость между социальными процессами, выражаемая в функциональной зависимости переменных;

в) стандартизированное, социальное действие, регулируемое определенными нормами и контролируемое социальными институтами [24].

Так или иначе, по нашему мнению, функция с правовой точки зрения представляется важнейшей характеристикой любого элемента правовой системы, дефинируя его правовую сущность и социальное назначение.

Определяя соотношение понятий «контроль» и «функция», можно согласиться с утверждением А.М. Тарасова, который отмечает: «...контроль в целом не что иное, как осуществление функции, суть которой в известном смысле заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление» [25, с. 145]. Он выделяет три основных элемента контрольной функции:

- получение необходимой информации;
- анализ и оценка полученной информации;
- реагирование на выявленные в ходе контроля отклонения от требований, установленных соответствующими нормативными правовыми актами [25, с. 145].

Несмотря на отсутствие юридически закрепленного определения категории «гражданское общество», его существование как самостоятельного субъекта правоотношений не ставится под сомнение. Концептуализация данного понятия достигла такой вершины своего развития, что на сегодняшний день вряд ли кто возьмется оспаривать его роль и значение в жизни государства, общества, личности. По мнению Н.И. Матузова, гражданское общество характеризуется высоким уровнем развития социума, это «мера его зрелости, разумности, справедливости, человечности» [16, с. 83].

В настоящее время в юридической науке происходит активное становление и обоснование правовой конструкции «гражданское общество», начиная с анализа правопонимания [13] и заканчивая предложениями о необходимости внесения изменений в Конституцию РФ в части закрепления в отдельном разделе основоположений о гражданском обществе [9, с. 625]. Определяя сущность гражданского общества с точки зрения конституционного права, С.А. Авакьян дает ему следующую характеристику: «Это общество сознательных граждан и активных участников общественных процессов; в нем существует внутреннее единство во имя стратегических социальных и политических целей, когда нет условий непримиримой конфликтности различных общественных слоев, групп, сил; пред-

полагается наличие общественных дел и самостоятельных общественных механизмов управления ими; общество не противопоставляется государству, а исходит из потребности в конструктивном взаимодействии с ним; общество проявляет максимальное внимание к человеку, его личным заботам и проблемам, воспитывает граждан в духе сочетания индивидуальных и общественных интересов» [1, с. 441]. Таким образом подчеркивается, с одной стороны, дихотомичность отношений гражданского общества и государства, а с другой стороны, невозможность абсолютной автономизации существования обоих субъектов. Как совершенно справедливо отмечает О.И. Цыбулевская, «общество может и должно взаимодействовать с государством и влиять на его политику, сохраняя за собой верховный суверенитет в отношении к государству, его учреждениям, его ответственности, назначению на государственную службу и устранению от нее» [29, с. 21].

Многообразие точек зрения на правовую природу гражданского общества позволяет прийти к выводу, что данная категория подразумевает наличие в обществе большого количества активных граждан и ассоциаций, взаимодействующих как между собой, так и с государством, оказывающих в рамках правовых установлений целенаправленное поступательное воздействие на процесс выработки и принятия политических решений. Исходя из юридической сущности данного феномена, О.И. Цыбулевская выделяет ряд функций, которые гражданское общество выполняет по отношению к личности и к государству. Нас интересует последняя группа, в которую, по мнению автора, входят следующие направления:

- продуцирование норм и ценностей, которые затем закрепляет государство;
- посредничество между личностью и государством;
- воздействие на государство, формирование его в соответствии с демократическими устремлениями граждан [30, с. 24].

Перечисленные функции полностью отражают механизм взаимодействия государства и гражданского общества, начиная с определения потребностей и запроса на удовлетворение общественных интересов и заканчивая ведущей ролью в системе «сдержек и противовесов» для препятствия абсолютизации государственной власти, что достигается путем постоянного контроля за сферой государственного управления. Таким образом, можно констатировать, что общественный контроль является основной функцией гражданского общества в отношении государства, направленной, с одной стороны, на реализацию общественных интересов, а с другой, на ограничение государственной власти в целях соблюде-

ния и защиты основных прав и свобод граждан и обеспечения паритетных начал в системе социального управления.

Общественные интересы как движущая сила общественных отношений, в которых ведущим субъектом выступает гражданское общество, с правовой точки зрения представляют собой нематериальное воплощение его ценностей, устоев, потребностей, которые впоследствии формализуются в нормах права. Данную точку зрения подтверждает профессор Ю.А. Тихомиров, который считает: «...проблема интересов — это проблема движущей силы правовой сферы. Интерес формирует правовую регуляцию, дает нормам реальную жизнь. Интерес — это философская категория, которая связана и с правовыми науками. Право выражает различные интересы» [8].

Интересы играют важную роль в процессе социального регулирования общественных отношений, так как являются первопричиной их возникновения и развития. Данное мнение отражает в своих научных работах профессор Г.В. Мальцев, который считает: «Благодаря регулятивному эффекту реализации индивидуальных, а также групповых и общественных интересов преодолевается беспорядочное движение социальных процессов, хотя более строгая упорядоченность последних достигается обычно другими средствами, например правовыми. Но в этих первичных регуляторах, прежде всего интересах, многие мыслители видели основную движущую силу человеческой истории» [15, с. 265—266].

Определяя сущность общественного интереса, Д.А. Туманов констатирует: «В данном случае речь может идти о потребности в наличии некоего общего блага, принадлежащего обществу в целом либо отдельной социальной группе. При этом термин “благо” мы используем для обозначения некоего явления, само наличие которого имеет положительный эффект» [27, с. 3—4]. Анализируя правовые подходы, сложившиеся на сегодняшний день в сфере исследования интереса как юридической конструкции, следует отметить необходимость дифференциации связанных между собой, но неоднородных по своему содержанию понятий «публичный интерес», «частный интерес» и «общественный интерес». Как совершенно справедливо отмечают О.Ю. Бакаева и Н.А. Погодина, «вырабатываемые государством публичные интересы выступают фундаментом для создания и функционирования государственных и общественных институтов. Частные интересы отражают потребности граждан и организаций и являются главным фактором их деятельности» [4, с. 36]. Таким образом, можно констатировать, что публичные интересы — это в первую очередь интересы государства как публичного института, вопло-

щаемые в таких конституционно-значимых целях, как защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Зачастую в научной литературе выделяется понятие «государственный интерес», которое предполагает наличие самостоятельных и исключительных интересов государства в сфере регулирования общественных процессов. Рассуждая о соотношении государственных и публичных интересов, можно согласиться с мнением О.А. Околесновой, которая отмечает: «Государственный тогда становится интересом публичным, когда он, во-первых, соответствует праву и, во-вторых, отражает интерес общественный» [19, с. 19]. Отсюда следует, что государство является носителем как собственно государственных, так и публичных интересов.

Трактовка частных интересов сводит их содержание к индивидуализированной форме выражения потребностей личности как субъекта общественных отношений, причем сфера их реализации лежит большей частью вне публичного пространства, внутри системы гражданского общества. Однако некоторые правоотношения все же предусматривают нахождение в одной плоскости и публичных, и частных интересов — в данном случае необходимо соблюдение баланса указанных интересов. Как отмечает профессор Т.Т. Алиев: «Достижение баланса между публичными и частными интересами имеет огромное значение для обеспечения конституционной безопасности государства и защиты прав человека и гражданина» [3, с. 63].

Общественные интересы по сравнению с частными имеют более широкую сферу реализации, выходящую за рамки гражданского общества, так как уже априори предполагают придание им публичного характера для учета в процессе принятия государственных решений. Они являются результатом аккумуляции и агрегации частных интересов в систему социального управления. Можно говорить о том, что общественные интересы лежат в основе публичных интересов, однако не все из них могут или должны быть восприняты государством, которое выступает в роли своеобразного фильтра общественных потребностей в соответствии с указанными конституционно-значимыми целями.

Представляет особую значимость анализ вопроса, связанного с определением предмета общественных интересов. По мнению О.А. Околесновой, важнейшим объектом общественных интересов выступает информация. Она пишет: «Общественные интересы являются одним из ключевых понятий в системе общественного контроля как основной критерий его проведения. Общественный интерес как потребность в

информации есть прямое следствие права на информацию. Эта потребность должна удовлетворяться при осуществлении процедур общественного контроля» [20, с. 795]. Таким образом, информация и процессы, связанные с ее раскрытием, представляют собой основное содержание общественных интересов и суть общественного контроля. Резюмируя вышесказанное, следует сделать вывод о том, что общественные интересы, формируемые гражданским обществом, лежат в основе и являются движущей силой осуществления общественного контроля гражданами и их объединениями.

Сущность общественного контроля можно также рассматривать и с точки зрения особого вида деятельности гражданского общества, ведь контрольная функция есть не что иное, как направление деятельности субъекта общественных отношений. Исследователь Е.В. Киричек использует данный подход к трактовке соотношения понятий «общественный контроль» и «гражданское общество», который сводится к оценке общественного контроля как определенного динамического действия. Он пишет: «Гражданский (общественный) контроль необходимо рассматривать как процесс, при котором гражданское общество участвует в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, осуществляет проверку и постоянное наблюдение за ее реализацией, проводит мониторинг, гражданские исследования и расследования, гражданскую экспертизу, а также участвует в решении иных общественно значимых вопросов на всех уровнях с целью побудить власть встать на позицию признания человека, его прав и свобод высшей ценностью» [10]. Данный контекст определения изучаемой нами категории совпадает с официальной трактовкой общественного контроля, представленной в Законе об основах общественного контроля, под которым понимается «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 решений». Таким образом, общественный контроль представляет собой функцию гражданского общества, реализуемую в деятельности граждан и институтов гражданского общества в отношении органов публичной власти и организаций, осуществляющих публичные полномочия;

2) общественный контроль как вид социального контроля. Социальный контроль пред-

ставляет собой систему процессов и механизмов, обеспечивающих поддержание социально приемлемых образцов поведения и функционирования социальной системы в целом [24, с. 140]. Существует великое множество точек зрения и теоретико-методологических подходов к определению понятия «контроль», однако подавляющее большинство из них сходится в том, что он является неотъемлемым элементом системы управления обществом. Выделяют два основных вида социального контроля — государственный, включающий в себя такие подвиды, как политический (президентский, парламентский и т. д.), административный и судебный, и общественный контроль.

Понятие «контроль», на наш взгляд, не столько связано с дефиницией «социальное управление», как считает большинство современных ученых, сколько достаточно тесно коррелирует с категорией «власть». Наличие у субъекта даже небольшого объема властных полномочий позволяет ему использовать императивный ресурс, в том числе в виде контрольной деятельности. Другими словами, контроль является формой реализации властеотношений в обществе. Совершенно ясно, что именно государство и его органы представляют собой главный носитель права на осуществление контроля в отношении абсолютно неограниченного круга субъектов. Таким образом, первостепенное значение в системе социального управления играет как раз государственный контроль, представляющий собой одну из важнейших функций государственных органов, целью реализации которой является обеспечение законности и правопорядка во всех сферах общественной жизни.

Как отмечает М.Л. Баранов, смысл контроля заключается в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта предписаниям (нормативам); в выявлении результатов воздействия субъекта на объект; в определении допущенных отклонений и их оценке [5, с. 17].

Таким образом, по его мнению, контроль включает «анализ причин отклонений, устранение негативных явлений, определяет способы воздействия на управляемый объект с целью преодоления отклонений» [5, с. 17].

Многовековая история взаимодействия государства и общества показывает, что не только государство может осуществлять контроль за обществом, но возможна и обратная ситуация. Еще в своем эпохальном произведении «Философия права» известный немецкий философ Гегель писал: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением от злоупотреблений властью ведомствами и их чиновниками, заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой — в правах общин, корпораций, посред-

ством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится для себя препятствие, и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу» [7, с. 335].

Согласно Конституции РФ именно народ является носителем власти, которую он реализует непосредственно либо через представительные институты, а это значит, что как источник воли население также может реализовывать в государстве контрольную функцию. Таким образом, идея общественного контроля является абсолютно реальной, как и идея государственного контроля. Сочетание этих двух форм контрольной деятельности обеспечивает паритетность существования государства и гражданского общества, что является необходимым условием формирования и развития демократического правового государства.

Государственный и общественный контроль обладают как схожими чертами, так и ярко выраженными различиями.

Например, частично совпадает основная часть целей и задач обоих видов контроля, которые они выполняют в обществе. Так, в соответствии со ст. 5 Закона об основах общественного контроля целями общественного контроля являются: обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; обеспечение учета общественного мнения и гражданских инициатив; общественная оценка деятельности подконтрольных органов и организаций.

Задачи общественного контроля раскрывают его целевые установки, обозначенные выше, и предполагают:

- формирование и развитие гражданского правосознания;

- повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

- содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; реализацию гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

- обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

- повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

По мнению В.П. Беляева, в широком смысле целями государственного контроля выступают:

- защита конституционного строя;
- охрана прав и свобод человека и гражданина;

- эффективность государственного управления;

- стабильность формы устройства государства;

- поддержание соответствия издаваемых нормативных правовых актов Конституции РФ;

- обеспечение соответствия действий должностных лиц правоустановлениям;

- обеспечение законности и правопорядка [6, с. 33].

Таким образом, следует резюмировать, что основное совпадение целей и задач государственного и общественного контроля происходит в направлении обеспечения законности и правопорядка, защиты прав человека и гражданина, противодействия коррупции и повышения эффективности деятельности органов власти. В контексте рассмотрения сходства этих видов контроля необходимо указать и на особенности соотношения объектов государственного и общественного контроля, которые в обоюдных случаях предполагают возможность проверки и государственных структур, и негосударственных органов и организаций.

Однако имеются и кардинальные различия, которые затрагивают субъектный состав: государственный контроль осуществляется исключительно органами государственной власти и государственными органами, а общественный контроль — гражданами и их объединениями. Также необходимо отметить, что результаты общественного контроля носят рекомендательный характер, а вот решения и предписания государственных органов по результатам контроля обязательны для исполнения;

3) общественный контроль как конституционно-правовой институт. В юридической науке особое место занимает изучение правовых категорий с точки зрения их институциональной сущности. Социальные интересы приобретают императивный смысл только в процессе их юридической институционализации, чем, по мнению Г.В. Мальцева, достигается усиление их регулятивной функции и целевого воздействия. Он отмечает: «Юридическая институционализация дает возможность систематизировать и группировать общественные отношения по разным критериям, предвари-

тельно упорядочивать их в отношении норм, ценностей, интересов, целей и задач общества и государства» [15, с. 398].

В настоящее время доминирующим положением современной юриспруденции является точка зрения о том, что «критериями выделения институтов выступают предмет и метод правового регулирования» [12, с. 8].

В общепринятом понимании конституционно-правовой институт предполагает наличие группы конституционно-правовых норм, регулирующих однородные по своему составу и взаимосвязанные между собой общественные отношения в системе «государство—общество—личность». Изучение правового подхода к определению общественного контроля как конституционно-правового института детерминирует необходимость проведения комплексного анализа нормативной базы в сфере его конституционно-правовой регламентации.

Вопросы взаимодействия государства и гражданского общества находятся в плоскости конституционного строя России, что обусловлено в первую очередь конституционным определением Российской Федерации как демократического и правового государства с республиканской формой правления. Как отметила в своем докладе специальный докладчик Организации Объединенных Наций К.К. Куфа, «...демократическое общество независимо от его культурной, политической, социальной и экономической основы, определяется по ряду принципов и институтов, таких как плюрализм, верховенство права, законность, политическое равноправие, общественный контроль и подотчетность правительства обществу, которые в свою очередь берут начало в концепции прав и свобод человека» [26].

Конституционный принцип народовластия, закрепленный в ст. 3 Конституции РФ, определяет ключевую роль многонационального российского народа в осуществлении политической власти в Российской Федерации. Концепция суверенной демократии предполагает, что именно население решает вопросы формирования и функционирования органов власти. Реализуя и передавая полномочия по управлению государством создаваемым органам, народ отнюдь не перестает быть источником власти. Его роль в данном качестве остается неизменной, поэтому любое, и в первую очередь информационное обособление органов государственной власти, стремление к закрытости должно рассматриваться как противоречие конституционной формуле народовластия.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, сочетание суверенитета и демократии — это управление государственнымными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и

органами публичной власти, которые должны действовать под контролем народа [2, с. 34]. Другими словами, функция народа в качестве источника власти является постоянной и может реализовываться в различных институциональных формах, в основе которых главным образом находится контрольный механизм. Данную точку зрения подтверждает А.Е. Постников, указывая, что органы публичной власти являются важнейшими каналами осуществления народовластия при условии, что они сформированы демократическим образом и находятся под контролем населения [11, с. 18—19].

К сожалению, Конституция РФ сформулировала только базовые принципы, на основе которых может осуществляться общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и отдельные его формы, не закрепив самого понятия. Однако Конституционный Суд РФ своими правовыми позициями сформулировал в общих чертах содержание данной категории.

Говоря о влиянии решений органа конституционного контроля на развитие конституционной доктрины, нельзя не признать важность его правовых позиций в развитии науки конституционного права. КС РФ могут формулироваться и развиваться теоретические категории публично-правового характера, не имеющие формально-юридического закрепления в Конституции РФ, т. е. конституционализироваться, становиться частью конституционной материи.

Понятие «общественный контроль» получило доктринальное толкование в решениях КС РФ, который рассматривает данную категорию в следующих аспектах:

1) общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц должен обеспечиваться государством по смыслу ч. 1 ст. 45 Конституции РФ во взаимосвязи с положениями ее статей 2, 17, 18 [17];

2) общественный контроль — базовая форма реализации принципа народовластия [22];

3) общественный контроль является основной функцией, осуществляемой присяжными заседателями как институтом народовластия в целях обеспечения открытости, демократичности и независимости деятельности судебной власти [18];

4) общественный контроль может осуществляться за организацией и проведением выборов посредством института наблюдателей [21].

Исходя из вышесказанного, следует сделать вывод о том, что общественный контроль является важнейшей публично-правовой формой реализации конституционного принципа народовластия в России, что подтверждается закреплением данной категории в решениях КС РФ.

Общественный контроль как конституционно-правовой институт находит свое продолжение в огромном массиве российского законодательства, основываясь в первую очередь на положениях Закона об основах общественного контроля. В иных законодательных актах, закрепляющих отдельные аспекты общественного контроля в различных сферах правоотношений, понятие «общественный контроль» используется для обозначения либо функции, осуществляемой институтами гражданского общества, либо способа обеспечения прав отдельных категорий граждан. Также нормативный подход к определению общественного контроля рассматривает его как отдельное самостоятельное право граждан и общественных объединений, как способ обеспечения соблюдения законодательства и противодействия коррупции. Универсализм как особый признак общественной контрольной деятельности детерминирован широтой сферы правового регулирования данного института, начиная с социального обслуживания и заканчивая производственной безопасностью.

Изучение юридических научных подходов к определению сущности общественного контроля позволяет рассмотреть данную категорию с точки зрения функции гражданского общества, вида социального контроля и конституционно-правового института.

Общественный контроль является основной функцией гражданского общества в отношении государства, направленной, с одной стороны, на реализацию общественных интересов, а с другой стороны, на ограничение государственной власти в целях соблюдения и защиты основных прав и свобод граждан и обеспечения паритетных начал в системе социального управления.

Общественный контроль как вид социального контроля представляет собой систему процедур и механизмов, предполагающих наблюдение и анализ деятельности органов публичной власти со стороны институтов гражданского общества и осуществляемых с целью выявления нормативных отклонений в процессе функционирования властных органов и поддержания либо восстановления нарушенных правовых установлений.

Общественный контроль как конституционно-правовой институт основан на принципе народного суверенитета и представляет собой систему норм, регулирующих участие граждан в управлении делами государства посредством осуществления контрольной функции граждан и их объединений в отношении органов публичной власти в целях обеспечения законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественного мнения, противодействия коррупции и повышения открытости и эффективности деятельности органов власти.

Список литературы

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учеб. курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2006. С. 441.
2. *Авакьян С.А.* Точка отсчета — народ // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сб. статей и материалов / сост. С.Е. Заславский. М.: ИИК «Российская газета», 2007. С. 34.
3. *Алиев Т.Т.* Роль Конституционного Суда Российской Федерации в сочетании баланса частных и публичных интересов в России // Современное право. 2010. № 4. С. 63.
4. *Бакаева О.Ю., Погодина Н.А.* О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 36.
5. *Баранов М.Л.* Государственный контроль как вид социального управления // Административное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 17.
6. *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 33.
7. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 335.
8. *Егорова Н.Е., Помазанский А.Е., Потопенко В.С.* Интересы в праве: мнение молодых ученых // Журнал российского права. 2005. № 9 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).
9. *Кашанина Т.В.* Гражданское общество: всесторонний взгляд // Lex russica. 2014. № 5. С. 625.
10. *Киричек Е.В.* Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).
11. Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 18—19.
12. *Кононов К.А.* Конституционно-правовой институт: теоретико-методологические основания исследования категории // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 8.
13. *Лысенко В.В.* Гражданское общество: к вопросу правопонимания // История государства и права. 2009. № 23 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.04.2015).
14. *Мадаев Е.О.* Доктрина в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012. С. 11.
15. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 265—266, 398.
16. *Матузов Н.И.* Гражданское общество: сущность и основные принципы // Правоведение. 1995. № 3. С. 83.
17. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куланова Вячеслава Геннадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 части 1 статьи 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: определение КС РФ от 18.09.2014 № 1818-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рябушкиной Веры Григорьевны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 348, пунктом 2 статьи 350, частью второй статьи 385 и статьей 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение КС РФ от 08.02.2011 № 116-О-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

19. *Околеснова О.А.* Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4. С. 19.

20. *Околеснова О.А.* Раскрытие информации как форма обеспечения доступа к информации, составляющей общественный интерес // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 795.

21. По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»: постановление КС РФ от 01.02.2005 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

22. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление КС РФ от 10.06.1998 № 17-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

23. *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина современной России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 15.

24. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / редактор-координатор академик РАН Г.В. Осипов. М.: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1998. С. 140, 397.

25. *Тарасов А.М.* Президентский контроль: понятие и система: учеб. пособие. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С. 145.

26. Терроризм и права человека: предварительный доклад, подготовленный Специальным докладчиком Комиссии по правам человека ООН г-жой К.К. Куфой // Док. ООН E/CN.4/Sub.2/1999/27. P. 11.

27. *Туманов Д.А.* Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 3—4.

28. Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 498.

29. *Цыбулевская О.И.* Гражданское общество и государство: различие и взаимодействие // Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / под ред. канд. юрид. наук, доц. О.И. Цыбулевской. Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. С. 21.

30. *Цыбулевская О.И.* Функции гражданского общества // Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / под ред. канд. юрид. наук, доц. О.И. Цыбулевской. Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. С. 24.

References

1. Avak'jan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii: ucheb. kurs. 2-e izd., pererab. i dop.: v 2 t. T. 1. M.: Jurist", 2006. S. 441.

2. Avak'jan S.A. Tochka otscheta — narod // Suverennaja demokratija v konstitucionno-pravovom izmerenii: sb. statej i materialov / sost. S.E. Zaslavskij. M.: ИК «Rossijskaja gazeta». 2007. S. 34.

3. Aliev T.T. Rol' Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii v sochetanii balansa chastnyh i publicnyh interesov v Rossii // Sovremennoe pravo. 2010. № 4. S. 63.

4. Bakaeva O.Ju., Pogodina N.A. O sootnoshenii chastnyh i publicnyh interesov // Zhurnal rossijskogo prava. 2011. № 4. S. 36.

5. Baranov M.L. Gosudarstvennyj kontrol' kak vid social'nogo upravlenija // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2011. № 7. S. 17.

6. Beljaev V.P. Kontrol' i nadzor kak formy juridicheskoy dejatel'nosti: voprosy teorii i praktiki: dis. ... d-ra jurid. nauk. Saratov, 2006. S. 33.

7. Gegel' G.V.F. Filosofija prava. M.: Mysl', 1990. S. 335.

8. Egorova N.E., Pomazanskij A.E., Potapenko V.S. Interesy v prave: mnenie molodyh uchenykh // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 9 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 22.04.2015).

9. Kashanina T.V. Grazhdanskoe obshhestvo: vsatoronnij vzgljad // Lex russica. 2014. № 5. S. 625.

10. Kirichek E.V. Grazhdanskij (obshhestvennyj) kontrol' za dejatel'nost'ju organov publichnoj vlasti v sfere obespechenija konstitucionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2013. № 9 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 22.04.2015).

11. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii. 2-e izd., dop. i pererab. M.: Izdatel'stvo BEK, 1996. S. 18—19.

12. Kononov K.A. Konstitucionno-pravovoj institut: teoretiko-metodologicheskie osnovanija issledovanija kategorii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 7. S. 8.

13. Lysenko V.V. Grazhdanskoe obshhestvo: k voprosu pravoponimaniya // Istorija gosudarstva i prava. 2009. № 23 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 22.04.2015).

14. Madaev E.O. Doktrina v pravovoj sisteme Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Irkutsk, 2012. S. 11.

15. Mal'cev G.V. Social'nye osnovanija prava. M.: Norma: INFRA-M, 2011. S. 265—266, 398.

16. Matuzov N.I. Grazhdanskoe obshhestvo: sushhnost' i osnovnye principy // Pravovedenie. 1995. № 3. S. 83.

17. Ob otkaže v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanina Kulanova Vjacheslava Gennad'evicha na narushenie ego konstitucionnyh prav punktom 9 chasti 1 stat'i 14 Federal'nogo zakona «O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii»: opredelenie KS RF ot 18.09.2014 № 1818-O // Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus».

18. Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanki Rjabushkinoy Very Grigor'evny na narushenie ee konstitucionnyh prav chast'ju pervoj stat'i 348, punktom 2 stat'i 350, chast'ju vtoroj stat'i 385 i stat'ej 405 Ugolovno-processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii: opredelenie KS RF ot 08.02.2011 № 116-O-O // Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus».

19. Okolesnova O.A. Znachenie obshhestvennyh interesov pri osushhestvlenii obshhestvennogo kontrolja // Grazhdanskoe obshhestvo v Rossii i za rubezhom. 2013. № 4. S. 19.

20. Okolesnova O.A. Raskrytie informacii kak forma obespechenija dostupa k informacii, sostavljajushhej obshhestvennyj interes // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2014. № 5. S. 795.

21. Po delu o proverke konstitucionnosti abzacev vtorogo i tret'ego punkta 2 stat'i 3 i punkta 6 stat'i 47 Federal'nogo zakona «O politicheskikh partijah» v svjazi s zhaloboj obshhestvenno-politicheskoj organizacii «Baltijskaja respublikanskaja partija»: postanovlenie KS RF ot 01.02.2005 № 1-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. № 6. St. 491.

22. Po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij punkta 6 stat'i 4, podpunkta «a» punkta 3 i punkta 4 stat'i 13, punkta 3 stat'i 19 i punkta 2 stat'i 58 Federal'nogo zakona ot 19 sentjabrja 1997 goda «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii»: postanovlenie KS RF ot 10.06.1998 № 17-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1998. № 25. St. 3002.

23. Prjahina T.M. Konstitucionnaja doktrina sovremennoj Rossii: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Saratov, 2004. S. 15.

24. Sociologicheskij jenciklopedicheskij slovar'. Na russskom, anglijskom, nemeckom, francuzskom i cheshskom jazykah / redaktor-koordinator akademik RAN G.V. Osipov. M.: Izdatel'skaja gruppa INFRA-M — NORMA, 1998. S. 140, 397.

25. Tarasov A.M. Prezidentskij kontrol': ponjatie i sistema: ucheb. posobie. SPb.: Izdatel'stvo «Juridicheskij centr Press», 2004. S. 145.

26. Terrorizm i prava cheloveka: predvaritel'nyj doklad, podgotovlennij Special'nym dokladchikom Komissii po pravam cheloveka OON g-zhoj K.K. Kufoj // Dok. OON E/CN.4/Sub.2/1999/27. P. 11.

27. Tumanov D.A. Problemy zashhity obshhestvennogo interesa v rossijskom grazhdanskom processe // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2012. № 9. S. 3—4.

28. Filosofskij jenciklopedicheskij slovar'. M.: INFRA-M, 1999. S. 498.

29. Cybulevskaja O.I. Grazhdanskoe obshhestvo i gosudarstvo: razlichie i vzaimodejstvie // Stanovlenie grazhdanskogo obshhestva v Rossii (pravovoj aspekt) / pod red. kand. jurid. nauk, doc. O.I. Cybulevskoj. Saratov: SJuI MVD RF, 2000. S. 21.

30. Cybulevskaja O.I. Funkcii grazhdanskogo obshhestva // Stanovlenie grazhdanskogo obshhestva v Rossii (pravovoj aspekt) / pod red. kand. jurid. nauk, doc. O.I. Cybulevskoj. Saratov: SJuI MVD RF, 2000. S. 24.

Legal Approaches to the Definition of Public Control

Elena V. Berdnikova,

Cand. in Political Science,

Assoc. Prof. of Dept. of Constitutional and Municipal Law
at Chernyshevsky Saratov State University

Russia, Saratov

berev79@yandex.ru

The main approaches to the category of "public control" emerged in Russian legal science are analyzed. The aim of the research is the selection of key conceptual areas of public control examination which allow to identify its constitutional legal nature. A comparison of scientific approaches to the definition of category of "public control" and legislative recognition of this concept is developed. The research is carried out from positions which allow to consider this concept from the point of view of civil society, form of social control and constitutional legal institute. Through the analysis of correlation of public and state control the author stresses that they have similar goals, objectives, methods and objects, but radically differ on the subject composition. Study of public control from the point of view of constitutional legal institute is carried out through the analysis of constitutional rules and legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. The main approaches to the definition of category of "public control" framed by Russian body for constitutional control are revealed.

Keywords: public control, civil society, public interests, state control, constitutional legal institute.