

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

УДК 342.951

**Роганов Сергей Александрович**

доктор юридических наук, профессор  
профессор кафедры конституционного и административного права  
Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии  
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация  
roganovs@mail.ru

### Для цитирования:

Роганов С.А. Теоретические аспекты общественного контроля в зарубежных странах // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. 2020. № 1 (10). С. 114–118. URL: <http://vestnik-spvi.ru/2020/03/025.pdf>

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы, связанные с деятельностью института общественного контроля, как в европейских странах, так и в отдельных государствах англо-саксонской системы права. Проведен анализ форм общественного контроля, осуществляемого гражданами в целях противодействия коррупции. Делается вывод о том, что для реализации прав граждан на их участие в управлении государственными делами, они должны обладать соответствующей информацией о деятельности органов государственной власти.

**Ключевые слова:** общественный контроль, права граждан, коррупция, публичная власть, нормативные правовые акты, государственный механизм, общественные организации, общественность.

В настоящее время в Российской Федерации происходит стремительное развитие законодательства в сфере антикоррупционной политики. В связи с этим вопросы, связанные с коррупцией и осуществлением контроля над ней, остаются весьма актуальными и вызывают интерес независимо от географического и политического пространства.

Анализ литературных источников показал, что необходимость обращения к зарубежному опыту борьбы с коррупцией связана с изучением и использованием доказавших свою эффективность и жизнеспособность правовых институтов и прежде всего, это институт общественного контроля. Возможно, что отдельные, позитивные правовые нормы и практика их применения могут быть заимствованы и успешно использованы в текущем национальном законодательстве.

Особого анализа заслуживает общественный контроль за действиями органов публичной власти Германии (ФРГ). Это связано с тем, что исследуемое государство очень близко по своей правовой системе с Российской Федерацией. Немецкая стабильность и совершенство характерно не только для отдельных технологических секторов, но и для других общественных институтов.

Федеративная Республика Германия состоит из 16 субъектов – земель, три из которых – города Берлин, Гамбург и Бремен [1]. Каждый из таких субъектов отчитывается о деятельности по противодействию коррупции. В пяти землях работают уполномоченные лица, которые обязаны принимать заявления о коррупции или информацию о

возможном совершении коррупционных преступлений, а также консультировать по вопросам, связанным с этим видом деяний.

Борьбу с коррупционными проявлениями в Германии осуществляет институт полиции или специальный отдел, который разрабатывает меры по борьбе с коррупцией. Однако в таком субъекте ФРГ как Шлезвиг-Гольштейне активно действует «Общественная группа», которая проводит исследования по вопросам коррупции и была создана в рамках федерального проекта «Концепция экономических преступлений и коррупции». В Германии реализуется такой способ общественного контроля за противодействием коррупции как уведомление администрации государственного органа.

Действенным способом общественного контроля за деятельностью публичной власти являются петиции, исходящие от населения страны. Петиция представляет собой обращение к органам государственной власти в связи с возникновением значимой социальной проблемы. В отдельных странах право на подачу петиции может быть представлено даже иностранному гражданину. Так, например, в Германии такие петиции могут подать «не только граждане Германии, но и иностранцы, апатриды, а равно германские юридические лица, объединения лиц частного права и т. п.» [2]. Петиции могут быть поданы с целью защиты собственных и публичных интересов. В последнее время петиции подаются в электронной форме посредством всемирной компьютерной сети Интернет, которая позволяет оперативно

реагировать на социально значимые процессы, происходящие в обществе.

Общественный контроль в европейских странах основан на конституционных актах. В настоящее время основные законы стран Европы связаны «с уточнением конституционно-правового статуса личности и, как следствие, его возможностей по отношению к государственным институтам. Эта тенденция затрагивает и уже сложившие наднациональные европейские структуры и их право – Европейский союз, Совет Европы» [3, с. 25].

Принцип народовластия проявляется в определенных формах общественного контроля. Так, например, с 1991 года в Швеции действует Акт о свободе выражения взглядов (The Fundamental Law on Freedom of Expression), который является составной частью Конституции Швеции и основой общественного контроля в этой стране. В этом правовом акте содержится положение о том, что каждый гражданин имеет право выражать свои мысли и представлять сведения по любому вопросу на разных материальных объектах. Акт о свободе выражения взглядов является основой для общественного контроля за деятельностью органов государственной власти страны. Тем самым осуществляется воздействие социума на государство. Между тем нормы этого Акта запрещают органам государственной власти ограничивать высказывания общественности по поводу действий (бездействий) государственного механизма под предлогом злоупотребления гражданами своими правами.

Граждане Швеции активно принимают участие не только в управлении делами государства, но и с большой заинтересованностью осуществляют контрольные функции за деятельностью государственных органов. Такой общественный контроль четко прописан в нормативных правовых актах. Государство предоставляет общественным организациям полномочия по контролю за деятельностью государственных структур. В основе общественного контроля Швеции прослеживается идея открытого общества (open society) и прозрачной деятельности государственных органов. Например, на электронном ресурсе Правительства Швеции содержится информация о том, что «правительственные учреждения стремятся к прозрачности в отношениях с гражданами страны. Доступ к официальным документам, хранящимся в государственных учреждениях, должен быть простым и понятным процессом. Через архивы государственных учреждений каждый может получить представление о работе, выполняемой государственными учреждениями, и Центр служит примером для других государственных администраций в отношении права каждого на доступ к официальным документам» [4].

Таким образом, основу доктрины открытого общества составляет не только деятельность

шведского социума за соблюдением конституционных прав граждан, но и второстепенная роль государственных органов по охране прав населения этого государства.

Важно отметить, что в Швеции активно действует не только общественный контроль на национальном уровне, но и за пределами границ этого государства. Институты гражданского общества проявляют себя и на международном уровне в рамках защиты прав своих граждан. Правовым основанием для этого являются государственные стратегии, например, «Стратегия поддержки через шведские организации гражданского общества на период 2016–2022 годов» [5].

Общественный контроль в таком европейском демократическом государстве как Франция, основан на Декларации прав человека и гражданина 1789 года, которая является частью Конституции этой Республики. Так, например, статья 15 этого правового акта предусматривает, что общество имеет право требовать отчета у каждого должностного лица, а в статье 12 этого Основного закона содержится норма, согласно которой гарантиями реализации прав человека и гражданина являются государственные органы, которые действуют в интересах всего общества [6, с. 57.]. Французское законодательство подтверждает, что власть народа реализуется через институты гражданского общества, в том числе через институт общественного контроля, который принадлежит народу.

В Швейцарской Конфедерации общественный контроль наиболее ярко проявляется в Конституции, которая была принята на народном референдуме 18 апреля 1999 г. Нам представляется интересной статья 6 этого закона, которая определяет ответственность не только конкретного человека, но и общества в целом: «Все люди несут ответственность за себя и, в соответствии со своими способностями, содействуют достижению задач государства и общества». Цель общественного контроля проявляется в том, что через негосударственные механизмы общество вправе требовать от государственных структур соблюдение их прав путем обращения с соответствующими требованиями к властным органам государства.

Таким образом, личность и общество в целом принимают участие не только в управлении государственными делами, но и осуществляют негосударственный контроль за деятельностью государственной власти.

Существенная роль в открытости и прозрачности деятельности государственных органов принадлежит всемирной компьютерной сети Интернет. Именно такой виртуальный диалог между населением и публичной властью помогает решать не только национальные, но и международные вопросы, связанные с коррупцией, меж-

дународным терроризмом и экстремизмом, охраной окружающей среды, экономическим кризисом, резким падением цен на энергоресурсы (например, нефть), распространением и профилактикой коронавируса и т. п.

Вызывает интерес общественный контроль в США. В преамбуле Национального плана действий «Открытое правительство» органы государственной власти должны быть прозрачными в своей деятельности. Для этого им необходимо: предоставлять полные сведения о деятельности правительства и сделать их доступными для людей; по максимуму привлекать своих граждан к действиям по принятию решений, так как это делает правительство более эффективным и ответственным; «реализовывать высшие стандарты честности, потому что те, кто находятся во власти, должны служить людям, а не самим себе; расширять доступ к технологиям, потому что в существующем цифровом веке доступ к информации становится открытым для всех» [7]. В настоящее время в США действуют более 1,5 миллионов общественных организаций, которые связаны с проведением общественного контроля. Причем такой контроль вправе осуществлять общественность за некоторыми сферами государственного управления, например, финансовой сферой. В свою очередь государственные органы, при разработке и утверждении правовых актов, должны предусмотреть в них нормы, регламентирующие участие населения в контроле за деятельностью публичной власти. Нормативные правовые акты обязывают «государственные органы публиковать информацию о своей деятельности, финансовые отчеты и иные документы, что позволяет представителям общественности осуществлять контроль за их деятельностью» [8, с. 53].

Позитивным моментом общественного контроля в зарубежных странах является то, что граждане наделяются второстепенными действиями не только нормативными правовыми актами (например, получение информации, консультации), но и практической составляющей. Так А.С. Александров анализирует деятельность Независимого совета общественного контроля пенитенциарной системы при Минюсте республики Грузии. Эта негосударственная организация призвана оказывать содействие администрации пенитенциарных учреждений в распределении, подготовке, занятости, питании, медицинском обслуживании осужденных, а также осуществление надзора за данными учреждениями [9, с. 11].

Европейский союз обязывает национальные органы государственной власти разрабатывать правовую основу для эффективной деятельности граждан по контролю за публичной властью. К сожалению, в Российской Федерации у органов государственной власти разных уровней отсутствует обязанность в издаваемых им актах преду-

смачивать правовую основу осуществления общественного контроля за сферами общественной жизни. Это, в конечном итоге, негативно сказывается на уверенности граждан в реализации своих прав и возможность повлиять своими действиями на государственную власть. При разработке нормативных правовых актов возникает необходимость в устранении пробелов, касающихся не полной регламентации по осуществлению общественного контроля, в том числе, в правоохранительной и судебной сферах.

Основу общественного контроля за деятельностью публичной власти в зарубежных странах составляют прозрачность и подотчетность власти. Прозрачность предполагает понятные, открытые и не только обоснованные решения (акты) государственных органов, но и доступность для ознакомления с ними населения. Прозрачность должна быть обеспечена как при подготовке решения (акта), так и при его принятии (утверждении) и использовании на практике. Подотчетность власти предполагает обязанность государственных органов и их должностных лиц предоставлять гражданам страны необходимую информацию о своей деятельности, «которые затрагивают их права, свободы и законные интересы, а также право граждан на применение в отношении данных органов власти и их должностных лиц необходимых мер воздействия в том случае, если их деятельность носит неудовлетворительный характер» [10, с. 55].

В США и европейских государствах действует принцип презумпции добросовестности сомнений граждан страны и общественный контроль осуществляется за всеми органами государственной власти. В этих государствах действует общественный контроль за вооруженными силами, деятельностью спецслужб, экологией, деятельностью медицинских учреждений и т. п.

В Российской Федерации мы наблюдаем совершенно иную ситуацию, связанную с ограничением такого контроля, где его основу пронизывают два принципа: недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти и презумпция добросовестности их деятельности. Например, сфера обороны и деятельность ФСБ РФ исключена из общественного контроля. Часть 2 ст. 2 федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет, что «осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими федеральными законами» [11]. Однако такие нормативные правовые акты, в большей части, продекларированы. Требуется работа по разработке и принятию таких законов с целью придания прозрачности и подотчетности государственных органов населению Российской Федерации.

Заслуживают своего внимания и зарубежные формы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти. Выделяют две такие формы:

1. Прямые, то есть осуществляемые гражданами. В США, например, к таким формам относятся: направление письменных и электронных запросов в органы власти разных уровней; обсуждение проектов нормативных правовых актов; правотворческая инициатива; открытые заседания органов государственной власти по вопросам, связанным с соблюдением прав и свобод граждан. В странах Евросоюза такими формами являются: «1) работа с данными и запросами граждан (работу с данными опросов общественного мнения, работу с петициями и предложениями гражданских объединений; изучение поданных гражданами жалоб); 2) общественные консультации (открытые слушания с участием всех заинтересованных сторон; закрытые слушания с участием общественных представителей; консультации в письменном виде (электронные фокус-группы); 3) совещательные форумы (воркшопы, конференции, гражданские жюри); 4) интерактивный диалог через социальные сети (в существующих социальных сетях, на специально созданных социальных площадках)» [12]. Особое внимание необходимо уделить электронному общественному контролю, который заключается в том, что гражданин имеет право получить информацию, если она затрагивает его права и свободы. При этом запрос в органы публичной власти вправе сделать любой человек, в том числе и лицо, не имеющее гражданство США. К сожалению, в Российской Федерации существует негативная практика, которая сводится к тому, что государственные органы перенаправляют запросы граждан в «компетентный» орган. При этом в качестве правового основания, например, выступает Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генпрокуратуры России от 31 января 2013 г № 45. Мы наблюдаем нонсенс, когда прокурор, надзирающий за законностью, в силу или своей низкой ква-

лификации или в связи с нежеланием выполнять свои обязанности, направляет запрос гражданину для исполнения в поднадзорный ему орган.

2. Непрямые, то есть проводятся органами, которые избирают граждане и действующие от имени населения. Например, общественный контроль, осуществляемый за законной деятельностью полиции. В США, помимо работы добровольных комитетов граждан, создан Специальный совет при Отделе шерифа округа Лос-Анджелес с постоянным штатом, состоящий из экспертов. Деятельность этих субъектов общественного контроля направлена также на анализ поступивших жалоб на работников полиции, направление их в органы прокуратуры и предложение об отстранении полицейского от занимаемой должности.

Важно заметить, что общественные организации, действующие в зарубежных странах и осуществляющие общественный контроль, финансируются из государственного бюджета. Этим же субъектам представлено право собирать денежные средства, как от населения, так и от организаций, предприятий. В отдельных государствах, например, Греции такой субъект общественного контроля как Общественный совет наделяется правом законодательной инициативы, что позволяет временно совершенствовать законодательство.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что общественный контроль как в европейских странах, так и в отдельных государствах англо-саксонской системы права осуществляет наиболее активная часть общества. Для такой деятельности совершенствуется правовая основа и общественные механизмы, позволяющие не только наблюдать за поведением управленческой системы государства, но и модернизировать ее. Для реализации прав граждан на их участие в управлении государственными делами, они должны обладать соответствующей информацией о деятельности государственной власти. Формы общественного контроля, осуществляемого гражданами в целях противодействия коррупции, многообразны и среди них можно выделить следующие: право присутствовать на заседаниях государственных органов (открытые заседания), право внесения в органы государственной власти предложений по тематике готовящихся нормативно-правовых актов различного уровня, право на публичные консультации (например, обмен мнениями, уведомление населения о предмете консультации) право на участие в общественных слушаниях, опросах общественного мнения, местных референдумах, право обращения с петициями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административное деление Германии. Википедия. Свободная энциклопедия // Википедия: свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 28.02.2020).
2. Иванова К.А. Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 35–36.
3. Кирьянов А.Ю. Негосударственный контроль в зарубежных странах (конституционно-правовой контекст) // Международное публичное и частное право, 2019. № 2. С. 25–26.
4. Government offices of Sweden [Сайт Правительства Швеции]. URL: <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-principle-of-public-access-to-official-documents/> (дата обращения: 28.02.2020).
5. Strategy for support via Swedish civil society organisations for the period 2016–2022 // Government offices of Sweden [Сайт Правительства Швеции]. URL: <https://www.government.se/4a5336/contentassets/6b134cf573374ca5a247cb721c4c3456/strategy-for-support-via-swedish-civil-society-organisations-2016-2022.pdf> (дата обращения: 29.02.2020).
6. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учебное пособие / В.В. Маклаков. М., 2006. С. 57–58.
7. Иванов В. Открытая закрытость. Американские спецслужбы получили новый Совет. // Независимое военное обозрение [Сайт]. URL: [http://nvo.ng.ru/realty/2016-05-13/5\\_sovet.html](http://nvo.ng.ru/realty/2016-05-13/5_sovet.html) (дата обращения: 29.02.2020).
8. Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. М., 2019. С. 53–54.
9. Александров А.С. Зарубежный опыт общественного контроля и общественного воздействия на осужденных к лишению свободы // Вестник Кузбасского института. 2018. № 1. С. 9–19.
10. Гончаров В.В. Правое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 55–56.
11. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.
12. Прозрачность и участие: общественный контроль 2.0 в США и Европе // Эхо Москвы: радио [Сайт]. URL: <https://echo.msk.ru/blog/potupchik/1241650-echo>. (дата обращения 01.03.2020).

THEORETICAL ASPECTS OF PUBLIC CONTROL IN FOREIGN COUNTRIES

**Roganov Sergey Alexandrovich**

*Grand PhD in Law (Doctor of Juridical sciences), Professor  
Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law  
Saint-Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard Troops  
Saint-Petersburg, Russian Federation  
roganovs@mail.ru*

**Abstract.** The article deals with issues related to the activities of the Institute of public control, both in European countries and in individual States of the Anglo-Saxon system of law. The analysis of forms of public control carried out by citizens in order to counter corruption is carried out. It is concluded that in order to exercise the rights of citizens to participate in the management of public Affairs, they must have relevant information about the activities of public authorities.

**Keywords:** public control, citizens' rights, corruption, public authority, normative legal acts, state machinery, public organizations, the public.