

О некоторых аспектах осуществления общественного контроля в отношении деятельности, актов и решений Федерального Собрания Российской Федерации

Я. Залесны¹, В.В. Гончаров², А.А. Борисова³, Е.Г. Петренко⁴

¹ Варшавский университет, г. Варшава, Польша, <https://orcid.org/0000-0002-8231-4454>

^{2, 3} Политехнический институт (филиала), ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет» в городе Таганроге, г. Таганрог, Российская Федерация

² <https://orcid.org/0000-0003-3029-4727>

³ <https://orcid.org/0000-0001-7883-2841>

⁴ Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина, г. Краснодар, Российская Федерация, <https://orcid.org/0000-0002-7591-0768>

^{1, 2, 3, 4} niipgergo2009@mail.ru

Аннотация. Настоящая статья посвящена конституционно-правовому анализу деятельности, актов и решений Федерального Собрания Российской Федерации как объекта общественного контроля. Авторы обосновывают положение о том, что институт общественного контроля выступает в качестве важнейшей гарантии реализации конституционных принципов народовластия и участия граждан в управлении делами государства. Однако организация и осуществление данного института гражданского общества сталкиваются с многочисленными проблемами, одной из которых является отсутствие закрепления в действующем законодательстве понятия и перечня объектов общественного контроля. В связи с этим функционирование общественного контроля в отношении такого объекта, как деятельность, акты и решения Федерального Собрания Российской Федерации связано с многочисленными проблемами. В статье проводится анализ данных проблем, а также сформулированы и обоснованы пути их разрешения, в том числе путем усовершенствования российского законодательства. Это позволит не только создать оптимальные условия для осуществления полноценного контроля за деятельностью Российского парламента, но и в целом укрепить данный институт гражданского общества.

Ключевые слова: Федеральное Собрание; Российская Федерация; объект; конституция; общественный контроль; народовластие; конституционно-правовой анализ; представительный орган; федеральный; институционализация

Для цитирования: Залесны Я., Гончаров В.В., Борисова А.А., Петренко Е.Г. О некоторых аспектах осуществления общественного контроля в отношении деятельности, актов и решений Федерального Собрания Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2023. Т. 45, № 1 (65). С. 38–47. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-45-1-38-47

Original article

On some aspects of public control over the Activities, acts and decisions of the Federal Assembly of the Russian Federation

Jacek Zalesny¹, Vitaly V. Goncharov², Anna A. Borisova³, Elena G. Petrenko⁴

¹ University of Warsaw, Warsaw, Poland

^{2, 3} Polytechnic Institute (branch), Don State Technical University in Taganrog, Taganrog, Russian Federation

niipgergo2009@mail.ru

⁴ Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin, Krasnodar, Russian Federation

^{1, 2, 3, 4} niipgergo2009@mail.ru

Abstract. This article is devoted to the constitutional and legal analysis of the activities, acts and decisions of the Federal Assembly of the Russian Federation as an object of public control. The authors substantiate the position that the institution of public control acts as the most important guarantee of the implementation of the constitutional principles of democracy and the participation of citizens in the management of state affairs. However, the organization and implementation of this institution of civil society faces numerous problems, one of which is the lack of consolidation in the current legislation of the concept and list of objects of public control. In this regard, the functioning of public control over such an object as activities, acts and decisions of the Federal Assembly of the Russian Federation is associated with numerous problems. The article analyzes these problems, and also formulates and justifies ways to resolve them, including by improving Russian legislation. This will not only create optimal conditions for full control over the activities of the Russian Parliament, but also strengthen this institution of civil society in general.

Keywords: Federal Assembly; Russian Federation; object; constitution; public control; democracy; constitutional and legal analysis; representative body; federal; institutionalization

For citation: Zalesny Ja., Goncharov V.V., Borisova A.A., Petrenko E.G. On some aspects of public control over the Activities, acts and decisions of the Federal Assembly of the Russian Federation. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2023, vol. 45, no. 1 (65), pp. 38–47. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-45-1-38-47 (In Russ.).

Введение. Настоящая статья посвящена конституционно-правовому анализу Федерального Собрания Российской Федерации как объекта общественного контроля. Проблемы организации и функционирования института общественного контроля в Российской Федерации широко исследованы в работах В.В. Гриба [6, с. 3; 7, с. 154], Г.Н. Чеботарева [22, с. 62], Н.С. Рыболовлевой [17, с. 50], А.И. Лапшиной, [10, с. 136-140], Е.В. Бердниковой [1, с. 696; 2], С.Ю. Пояркова, [16, с. 25], а также многих иных авторов. Однако в последнее время все большее значение приобретает анализ возможности и пределов организации и осуществления общественного контроля в отношении органов представительной (законодательной) власти в России (как на федеральном, так и на региональном уровне) в связи с тем, что данные органы публичной власти, с одной стороны, имеют в своем составе представителей народа, избранных им непосредственно, но, с другой стороны, в Российской Федерации отсутствует институт отзыва депутатов на федеральном и региональном уровне как таковой, что делает их по сути неподконтрольными избирателям в течение всего срока, на который они были избраны. Ситуация усугубляется и тем, что Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не избирается населением непосредственно, а формируется сложным путем (в него входят представители представительных (законодательных), а также исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители, назначаемые главой государства, а могут входить по желанию и сами бывшие Президенты Российской Федерации). Этим обстоятельством и обусловлен выбор темы настоящего научного исследования.

Методология и методы исследования. В работе были использованы следующие методы: сравнительно-правовой; социологический; историко-правовой; сравнения и др. При написании статьи использованы актуальные и современные научные источники.

Результаты исследования и их обсуждение. Основной закон нашей страны закрепил правовой статус нашего народа как обладающего всей совокупностью суверенитета и являющего единственным источником власти в государстве [9]. При этом, он может ее реализовывать через многочисленные формы прямой и опосредованной демократии.

Данные конституционные принципы народо-власти и участия граждан в управлении делами государства нуждаются в системе юридических

гарантий, которая представлена: институциональными гарантиями в лице органов публичной власти, уполномоченных на охраны конституционных установлений (важнейшим из которых является Президент Российской Федерации как гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина в России); конституционным запретом под угрозой наказания осуществлять узурпацию власти, ее захват, удержание какими-либо органами публичной власти, а также их должностными лицами); механизмом сдержек и противовесов в системе органов публичной власти, который не позволяет сосредотачиваться властным полномочиям в руках отдельных должностных лиц органов публичной власти); системой уголовно-правовых мер наказания, которые могут применяться к лицам, которые осуществили насильственный захват власти, попытку свержения конституционного строя и т.п. преступления.

При этом важнейшей из вышеупомянутых юридических гарантий данных конституционных принципов, как уже отмечалось нами в ранее опубликованных работах, является институт общественного контроля [4, с. 45-52; 5, с. 25-29].

В отечественной научной и учебной литературе есть несколько точек зрения относительно соотношения понятий института общественного контроля и гражданского общества в Российской Федерации.

Так, ряд авторов считает, что институт общественного контроля выступает в качестве «процесса участия институтов гражданского общества в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, осуществления проверки и постоянного наблюдения за ее реализацией» [8, с. 1096; 21, с. 5-8].

Однако с данной точкой зрения трудно согласиться в связи с тем, что практическая реализация общественного контроля в Российской Федерации осуществляется через деятельность его субъектов, формализованных на уровне федеральных законов. Именно посредством функционирования данных субъектов общественного контроля граждане страны, а также многочисленные общественные объединения, либо иные негосударственные некоммерческие организации, получают возможность осуществлять контроль за объектами общественного контроля. Система субъектов общественного контроля тесно взаимодействует со всем многообразием иных институтов гражданского общества, например, с вышеназванными общественными объединениями, которые участвуют в процедуре формирования Общественной палаты страны,

региональных и муниципальных общественных палат и советов.

По мнению других ученых, под общественным контролем следует понимать «деятельность институтов гражданского общества по реализации в установленных формах и пределах контрольных полномочий и функций, направленных на достижение состояния защищенности конституционно значимых ценностей, в том числе на всестороннее соблюдение гарантий прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка, а также повышение эффективности государственного и муниципального управления, информирование органов власти и их должностных лиц о выявленных недостатках в целях их устранения» [20, с. 33-45].

С данной точкой зрения, на наш взгляд, трудно согласиться в связи с тем, что, во-первых, российское законодательство ограничило круг субъектов (институтов) гражданского общества, которые могут участвовать в процессах формирования и функционирования субъектов общественного контроля, а также проведении ими соответствующих мероприятий общественного контроля. Например, политические партии не могут участвовать в формировании и функционировании любых субъектов общественного контроля. Во-вторых, право на общественный контроль не закреплено за любыми институтами гражданского общества.

Значительная часть авторов отмечает, что институт общественного контроля выступает в виде важнейшего института гражданского общества [11, с. 49-52; 13, с. 67; 12, с. 50-54].

Действительно, структура гражданского общества в нашей стране подверглась коренной ломке на рубеже 80-х – 90-х годов прошлого века, когда часть его институтов прекратила свое существование (например, КПСС, которая являлась согласно Конституции СССР 1977 года направляющей и руководящей силой советского общества), а другие институты утратили свое доминирующее значение в формировании общественного мнения (в частности, профсоюзные организации). Ситуацию усугубило то обстоятельство, что из конституции страны, а также действующего законодательства был удален институт народного контроля власти, который, как мы отмечали в ранее опубликованных работах, хоть и часто подвергался заслуженной критике за свою зависимость от партийного аппарата, но представлял из себя значимое препятствие для нарушителей советского законодательства, в частности, коррупционеров, казнокрадов и т.п. [5, с. 165-185]. Однако в условиях крайне дезорганизованного и ослабленного гражданского общества и возникла необходимость централизованного формирования государством условий для создания и функционирования института общественного контроля, посредством которого граждане страны и их общественные объединения

(а также иные негосударственные некоммерческие организации) получили бы возможность осуществлять реальный контроль за деятельностью, актами и решениями аппарата публичной власти, иными субъектами, наделенными правом реализации отдельных публичных полномочий.

И, несмотря на то, что субъекты общественного контроля в Российской Федерации обладают куда меньшими полномочиями, чем органы народного контроля (функционировавшие во времена СССР), но в тоже время они более самостоятельны в принятии своих решений и менее зависят от политических предпочтений, господствующих в обществе. В связи с этим, положительный опыт формирования и осуществления народного контроля в СССР нуждается в осмыслении в целях его практической реализации в механизме осуществления общественного контроля в России.

Организация и функционирование института общественного контроля в Российской Федерации сталкивается с многочисленными проблемами, имеющими объективный и субъективный характер. По мнению ряда авторов, данные проблемы препятствуют полноценной реализации данного института гражданского общества в нашей стране [6, с. 3-13; 7; 19, с. 41-46].

Одной из подобных проблем выступает отсутствие в действующем российском законодательстве (в частности, в федеральных законах от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации») определения понятия объекта общественного контроля, а также неясность в закреплении исчерпывающего перечня объектов общественного контроля.

Так, анализ статей 1-3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» показывает, что, с одной стороны, под объектом общественного контроля законодатель понимает «деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» (далее также – органы публичной власти), а с другой стороны, «общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах, общественные отношения, связанные с организацией и проведением общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, а также общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (общественного экологического контроля), общественными инспекторами в области обращения с животными обще-

ственного контроля в области обращения с животными» [14].

Кроме того, из смысла части 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» можно предположить, что в качестве объектов общественного контроля выступает не только деятельность, но и акты, а также принимаемые решения органов публичной власти.

В то же время, анализ части 1 статьи 18 вышеназванного Федерального закона показывает, что формы общественного контроля затрагивают не только деятельность, акты и принимаемые решения органов публичной власти (например, общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза), но и предусматривают возможность осуществления иных форм взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (в частности, путем проведения общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний и других форм взаимодействия).

В связи с этим, представляется, что в качестве объектов общественного контроля выступают деятельность, акты и принимаемые решения органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Важнейшим из объектов общественного контроля в нашей стране выступает деятельность, акты и решения Федерального Собрания Российской Федерации. Это обстоятельство обусловлено рядом причин.

Во-первых, Федеральное Собрание Российской Федерации является высшим законодательным органом власти в России. В связи с тем, что Конституция России предусматривает возможность преодоления Парламентом вето Президента Российской Федерации на проекты принимаемых федеральных законов квалифицированным большинством палат Федерального Собрания, можно квалифицировать роль российского парламента как высшего органа государственной власти, формирующего систему законодательства в стране.

Кроме того, Россия, являясь правовым государством, имеет строго иерархизированную правовую систему, которую, наряду с Конституцией Российской Федерации, венчают федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые не только принимаются Федеральным Собранием Российской Федерации, но и инициатива их разработки и принятия исходит, как правило, от депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации.

Во-вторых, Федеральное Собрание (его палаты - Государственная Дума и Совет Федерации) обладает колоссальными полномочиями по формированию всей системы государственной власти на федеральном уровне, а также ее контролю, осу-

ществляемыми палатами Российского парламента как каждой самостоятельно, так и совместно (например, в случае проведения процедуры отрешения Президента Российской Федерации от должности).

Полномочия палат Федерального Собрания по такому критерию как сфера деятельности условно можно классифицировать на ряд групп:

а) законодательные (по принятию федеральных конституционных и федеральных законов);

б) финансовые (по принятию Федерального бюджета и отчета об его исполнении);

в) внешнеполитические:

- по объявлению войны;

- по утверждению указов Президента Российской Федерации о введении военного положения;

г) административные:

- по формированию органов государственной власти самостоятельно (например, право Государственной Думы назначать председателя Центрального банка (Банка России);

- по формированию органов государственной власти совместно обеими палатами (в частности, назначение на должность и освобождение от должности Председателя или Заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов);

- по формированию органов государственной власти совместно с другими органами государственной власти (например, назначение по представлению Президента Российской Федерации Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, судей Верховного и Конституционного судов Российской Федерации);

- по участию в процедуре отрешения от должности Президента Российской Федерации;

- по даче согласия другим органам государственной власти на назначение высших должностных лиц органов государственной власти (в частности, дача согласия Президента Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации);

- контрольные полномочия (например, заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой);

д) судебные (по объявлению амнистии);

е) по пересмотру конституции.

И, хотя ряд полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется ими совместно с Президентом России, что является проявлением механизма сдержек и противовесов на федеральном уровне системы органов публичной власти, но значительная часть полномочий Федерального парламента осуществляется последним самостоятельно.

В-третьих, Федеральное Собрание является высшим представительным органом государственной власти в стране. И, хотя современный состав

верхней палаты Российского парламента не избирается населением непосредственно (в отличие от ее первого состава), но депутаты Государственной Думы получают властный мандат непосредственно из рук народа на всеобщих равных демократических выборах. Кроме того, подавляющая часть сенаторов Российской Федерации избирается либо депутатами региональных представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, либо главами регионов, которые, в свою очередь, избираются непосредственно народом на всеобщих равных демократических выборах. И лишь незначительная часть сенаторов попадает в Совет Федерации, не пройдя через решения избираемых органов власти, – это бывшие Президенты Российской Федерации.

В-четвертых, Федеральное Собрание является достаточно многочисленным органом государственной власти, представленным более чем шестьюстами депутатами Государственной Думы и сенаторами Российской Федерации, а также несколькими тысячами их помощников.

Однако, организация и осуществление общественного контроля в отношении деятельности, актов и решений палат Федерального Собрания Российской Федерации сопряжены с рядом проблем, требующих, по мнению ряда авторов, существенных корректировок в закреплении системы объектов общественного контроля в действующем законодательстве [7, с. 154-160; 3, с. 7-19].

Во-первых, как уже было сказано выше, перечень объектов общественного контроля не закреплён в Федеральном законе от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». И, хотя в данном Федеральном законе указано, что общественный контроль может осуществляться в отношении любых органов государственной власти (точнее – их деятельности, принимаемых актов и решений и т.д.), прямо деятельность, акты и решения Федерального Собрания Российской Федерации в качестве объектов общественного контроля (в отличие, например, от органов полиции) в данном Федеральном законе не закреплены.

Следует учитывать и то обстоятельство, что институт общественного контроля не институционализирован в Конституции Российской Федерации (в отличие, например, от института народного контроля в СССР), что ставит под сомнение пределы его осуществления в отношении ряда федеральных органов государственной власти и требует закрепления в Основном законе страны.

В свою очередь, основы полномочий и механизм деятельности палат Российского Парламента закреплены на законодательном уровне только в Конституции Российской Федерации. Отдельных федеральных конституционных или федеральных законов, посвященных организации и деятельности Федерального Собрания Российской Федерации

(в отличие, в частности, от Правительства России) на сегодняшний день не принято.

Таким образом, возникает парадоксальная ситуация, когда общественный контроль, прямо не предусмотренный конституцией страны, может осуществляться в отношении федерального органа государственной власти (Федерального Собрания), деятельность и полномочия которого урегулированы только Основным законом государства.

Во-вторых, обладание Российским Парламентом специфическими полномочиями, включая законотворческую деятельность, деятельность по представлению интересов избирателей, требует и специфических форм, методов и мероприятий общественного контроля в дополнение к закреплённым в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Однако данный Федеральный закон придерживается универсальных позиций при определении форм, методов и мероприятий общественного контроля в отношении объектов общественного контроля, входящих в предмет его правового регулирования.

В-третьих, анализ действующего законодательства, регулирующего правовой статус и полномочия Федерального Собрания Российской Федерации, не предусматривающего возможность организации и осуществления общественного контроля в отношении деятельности, актов и решений Российского парламента, показывает, что в настоящее время не представляется возможным определить и пределы общественного контроля в отношении данного органа публичной власти.

Исходя из положений Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль в отношении органов государственной власти распространяется на их деятельность, а также принимаемые ими акты и решения.

При этом вышеназванный закон специально оговаривает цели общественного контроля за деятельностью, актами и решениями органов публичной власти.

Так, статья 4 закрепляет возможность осуществления за деятельностью органов публичной власти, а также иных объектов общественного контроля, его субъектами в целях наблюдения.

В свою очередь, издаваемые органами публичной власти акты, а также принимаемые решения, контролируются субъектами общественного контроля в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки.

Какие же виды деятельности осуществляются Федеральным Собранием Российской Федерации?

Прежде всего, основным видом деятельности Российского парламента выступает законотворческая деятельность в виде разработки и принятия

федеральных конституционных и федеральных законов.

Очевидно, что помимо законотворческой деятельности Федеральное Собрание осуществляет и иную правотворческую деятельность. Так, Федеральный парламент России (как в целом, так и каждая из его палат), как следует из Конституции Российской Федерации, регламентов каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации (например, Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-П), вправе осуществлять разработку и принятие деклараций, заявлений, обращений, постановлений и регламентов.

Федеральное Собрание, являясь представительным органов публичной власти, осуществляет деятельность и по представлению интересов избирателей на федеральном уровне механизма публичной власти.

Кроме того, палаты Российской парламента самостоятельно, а также совместно осуществляют и иные виды деятельности, посредством которых ими осуществляется реализация полномочий, о которых мы уже упоминали ранее в настоящем научном исследовании.

В-четвертых, определенную проблему представляет и механизм ответственности депутатов Государственной Думы, сенаторов Российской Федерации по результатам проведенных мероприятий общественного контроля. Наличие депутатского иммунитета, по сути, сводит ответственность депутатов и сенаторов лишь к их конституционно-правовой ответственности перед своими избирателями, которая может выразиться лишь в возможности их не избрания на новый срок полномочий (да и то – это касается лишь депутатов Государственной Думы, избираемых по одномандатным округам).

В-пятых, неясен механизм возможной ответственности депутатов Государственной Думы, сенаторов Российской Федерации за препятствование законно организуемым и проводимым мероприятиям общественного контроля, осуществляемым как общественными палатами всех уровней, так и иными субъектами общественного контроля.

В-шестых, в действующем законодательстве не детализирован механизм определения и обнародования результатов общественного контроля в отношении Федерального Собрания Российской Федерации. Данная проблема, как считает ряд авторов, связана с тем, что у субъектов общественного контроля есть обязанность опубликования и обнародования результатов мероприятий общественного контроля, но зачастую отсутствуют финансовые и материальные возможности для осуществления данных процедур, что накладывает искусственные ограничения на реализацию гражданами страны своего конституционного права на общественный контроль и препятствует эффективной

борьбе с коррупцией в рядах органов государственной власти.

Разрешение вышеназванных проблем требует разработки и реализации системы предложений, среди которых можно выделить следующие:

Во-первых, следует закрепить институт общественного контроля в России в Основном законе страны, что позволит придать ему больший авторитет и значимость как в глазах рядовых избирателей, так и в глазах многочисленных государственных и муниципальных служащих.

Институционализация общественного контроля в Основном законе страны позволит также определить механизм взаимодействия органов общественного контроля с федеральными органами государственной власти, закрепив понятие и предмет общественного контроля, а также его законные пределы. Например, в Конституции Российской Федерации следует закрепить пределы осуществления общественного контроля в отношении Федерального Собрания России, а также перечень субъектов, который может его осуществлять.

Во-вторых, следует принять Федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании Российской Федерации», в котором следует детализировать правовой статус и полномочия палат Российского парламента, закрепив, в том числе, и механизм их взаимодействия с субъектами общественного контроля. Закрепление оснований, пределов и механизма организации и осуществления общественного контроля в отношении Государственной Думы и Совета Федерации в данном нормативно-правовом акте позволит, с одной стороны, создать дополнительные гарантии реализации конституционного права граждан Российской Федерации на общественный контроль, а с другой – институционализировать Федеральное Собрание (его деятельность, акты и решения) в качестве полноценного объекта общественного контроля.

В-третьих, в связи с особой важностью и значимостью Федерального Собрания как федерального органа государственной власти в нашей стране следует в Федеральном законе от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» исключить Российский парламент из предмета его ведения, закрепив положение о том, что общественный контроль в отношении Федерального Собрания Российской Федерации должен осуществляться путем принятия отдельного Федерального закона «Об общественном контроле в отношении деятельности Федерального Собрания Российской Федерации». Это позволит разработать и закрепить в данном Федеральном законе специальные формы, методы, виды мероприятий общественного контроля в отношении деятельности, актов и решений Российского парламента, определить его пределы, а также механизм взаимодействия Федерального Собрания и субъектов общественного контроля.

При этом, следует использовать положительный зарубежный опыт общественного контроля в отношении федеральных парламентов (например, в США, странах Европейского Союза, ряде стран Азии и Латинской Америки). Как отмечает А. В. Позднякова, общественный контроль за представительными (законодательными) органами государственной власти за рубежом, в отличие от Российской Федерации, чрезвычайно многообразен. Он состоит, например, в возможности: отзыва депутатов и лишения их мандатов в случае деятельности, противоречащей действующему законодательству; электронного мониторинга законотворческой деятельности как парламентов в целом, так и отдельных депутатов со стороны избирателей, а также субъектов общественного контроля; контроля за реализацией наказов избирателей конкретными парламентариями и т.п. [15].

В-четвертых, следует закрепить в действующем законодательстве механизм ответственности депутатов и сенаторов Российской Федерации за противодействие законно проводимым мероприятиям общественного контроля. Как вариант, подобные противоправные следует закрепить в качестве одного из оснований для отзыва от должности депутата Государственной Думы или сенатора Российской Федерации (то есть закрепить отзыв депутатов и сенаторов как меру конституционно-правовой ответственности за данные правонарушения).

В-пятых, следует закрепить в действующем законодательстве обязанность СМИ, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставлять бесплатное эфирное время (бесплатные печатные площади в журналах и газетах, Интернет-СМИ) субъектам общественного контроля для обнародования результатов проведенных мероприятий общественного контроля, в том числе – и в отношении Федерального Собрания Российской Федерации.

Заключение. Обобщая вышеизложенное, можно сделать ряд выводов:

1. Деятельность, акты и решения Федерального Собрания Российской Федерации являются разновидностями объектов общественного контроля в России, что требует организации и осуществления в постоянном режиме субъектами общественного контроля его соответствующих мероприятий.

2. Данный институт гражданского общества следует закрепить в Конституции Российской Федерации, детализировав в ней понятие, принципы, формы, методы и виды мероприятий общественного контроля, перечень его субъектов и объектов, либо совокупность идентифицирующих их признаков.

При этом, в Основном законе страны необходимо закрепить основы механизма взаимодействия субъектов общественного контроля с систе-

мой публичной власти страны, а также иными объектами общественного контроля.

3. В законодательстве, регулирующем правовой статус и полномочия Федерального Собрания Российской Федерации, а также в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации следует закрепить положения, детализирующие пределы, методы, принципы, формы и виды мероприятий общественного контроля, которые необходимо организовывать и осуществлять в отношении деятельности, актов и решений как Федерального Собрания Российской Федерации в целом, так и его обеих палат.

В частности, можно использовать опыт функционирования института общественного контроля в странах Европейского Союза, когда субъекты общественного контроля реализуют не отдельные мероприятия общественного контроля, а последовательную их систему, включающую в себя, например, в Польше, «мониторинг проблем публичной сферы и действий объекта общественного контроля; вмешательство и алармирование; включение проблемы в общественно-политическую повестку дня; давление на власти (принятие решений по конкретному вопросу, корректировка решений власти или дезавуирование их); контроль над исполнением решений власти, принятых по итогам общественного давления, публисити общественно-го контроля, формирование трендов» [18, с. 114] в развитии той или иной отрасли экономики и общественной жизни в стране.

4. Требуется уточнения перечень субъектов общественного контроля, которые могут осуществлять организацию и проведение мероприятий общественного контроля в отношении Федерального Собрания Российской Федерации (и его обеих палат).

Как вариант, в действующем законодательстве, а также регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации, следует указать, что организация и осуществление общественного контроля в отношении Федерального Собрания Российской Федерации организовывается и осуществляется Общественной палатой Российской Федерации, а также другими субъектами общественного контроля по поручению, либо согласованию с Общественной палатой страны.

При этом, мероприятия общественного контроля могут осуществляться комплексно как в отношении Федерального Собрания Российской Федерации в целом, так и в отношении его отдельных палат, а также комитетов, комиссий и иных подразделений данных палат.

5. Требуется разработки и закрепления в уголовном и административном законодательстве система мер уголовной и административно-правовой ответственности должностных лиц органов публичной власти, государственных и муниципальных

и государственных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих на основании федеральных законов отдельные публичные полномочия, за деятельность, направленную на противодействие законной деятельности представителей субъектов общественного контроля. Кроме того, следует решить вопрос о возможности привлечения к уголовной ответственности за вышеуказанные

преступления депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации. При этом, следует учитывать, что депутаты Государственной Думы и сенаторы Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий.

Список источников

1. Бердникова Е. В. Особенности конституционно-правового регулирования общественного контроля в советской системе государственного управления // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2013. Т. 13, № 4-2. С. 696–703.
2. Бердникова Е. В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022. 482 с.
3. Гончаров В. В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области регулирования общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 4. С. 7-19.
4. Гончаров В. В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) // Юрист. 2019. № 9. С. 45-52.
5. Гончаров В. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: монография. М., 2019. 256 с.
6. Гриб В. В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 3–13.
7. Гриб В. В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 154–160.
8. 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. С. 1094-1100.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 19.12.1993. № 273.
10. Лапишина А. И. Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 2 (36). С. 136-140.
11. Лопатина Т. М. Роль общественного контроля в современных условиях // Российская юстиция. 2020. № 4. С. 49-52.
12. 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.
13. Михеев Д. С. Некоторые размышления о субъектах общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2019. Т. 5. № 1. С. 66-71.
14. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Российская газета. 23.07.2014. № 6435 (163).
15. Позднякова А. В. Общественный контроль за рубежом. М., 2019. 167 с.
16. Поярков С. Ю., Гончаров В. В. Модель современной "русской власти": условия паритетности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 25–29.
17. Рыболовлева Н. С. К вопросу о контроле гражданского общества за деятельностью органов государственной власти // Закон и право. 2020. № 6. С. 50–52.
18. Селиванова Е. С. Международный опыт в институционализации общественного контроля в современной России // Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология. 2014. № 2. С. 112–116.
19. Снисарь А. О. Проблемы развития правового регулирования общественного контроля Российской Федерации // Развитие территорий. 2017. № 1 (7). С. 41–46.
20. Спиридонов А.А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 33–45.
21. Тепляшин И. В. Участие институтов гражданского общества в формировании общественных советов при органах государственной власти: основные способы и некоторые проблемы // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 5–8.

22. Чеботарев Г. Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 62–65.

References

1. Berdnikova E. V. Osobennosti konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya v sovetskoj sisteme gosudarstvennogo upravleniya [Features of constitutional and legal regulation of public control in the Soviet system of public administration]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo* [News of Saratov University. A new series. Series: Economics. Management. Right], 2013, vol. 13, no. 4-2, pp. 696–703. (In Russ.).
2. Berdnikova E. V. Obshchestvennyi kontrol' v konstitutsionno-pravovom vzaimodeistvii publichnoi vlasti i institutov grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii [Public control in the constitutional and legal interaction of public authorities and civil society institutions in the Russian Federation]: Doct. Law sci. diss., Saratov, 2022, 482 p. (In Russ.).
3. Goncharov V. V. O nekotorykh voprosakh sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii v oblasti regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya (konstitutsionno-pravovoi analiz) [On some issues of improving the legislation of the Russian Federation in the field of regulation of public control (constitutional and legal analysis)], *Pravo i politika* [Law and Politics], 2019, no. 4, pp. 7–19. (In Russ.).
4. Goncharov V. V. Voprosy sootnosheniya obshchestvennogo kontrolya vlasti i narodovlastiya (konstitutsionno-pravovoi analiz) [Questions of the correlation of public control of power and democracy (constitutional and legal analysis)], *Yurist* [Lawyer], 2019, no. 9, pp. 45–52. (In Russ.).
5. Goncharov V. V. Konstitutsionno-pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [Constitutional and legal foundations of public control in the Russian Federation]: monograph. Moscow, 2019, 256 p. (In Russ.).
6. Grib V. V. Aktual'nye problemy pravovogo razvitiya instituta obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [Actual problems of legal development of the institute of public control in the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2015, no. 11, pp. 3–13. (In Russ.).
7. Grib V. V. Normativnoe zakreplenie i nauchnoe videnie sistemy ob"ektov obshchestvennogo kontrolya [Normative consolidation and scientific vision of the system of objects of public control], *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka* [Legal education and science], 2016, no. 3, pp. 154–160. (In Russ.).
8. Kirichek E. V. Grazhdanskii (obshchestvennyi) kontrol' za deyatelnost'yu organov publichnoi vlasti v sfere obespecheniya konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii [Civil (public) control over the activities of public authorities in the sphere of ensuring constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2013, no. 9, pp. 1094–1100. (In Russ.).
9. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993)], *Rossiiskaya gazeta* [Rossiyskaya Gazeta], 19.12.1993, no. 273. (In Russ.).
10. Lapshina A. I. Obshchestvennyi kontrol' i inye instituty kontrolya obshchestva za deyatelnost'yu organov gosudarstvennoi vlasti [Public control and other institutions of the company's control over the activities of state authorities], *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* [The rule of law: theory and practice], 2014, no. 2 (36), pp. 136–140. (In Russ.).
11. Lopatina T. M. Rol' obshchestvennogo kontrolya v sovremennykh usloviyakh [The role of public control in modern conditions], *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian justice], 2020, no. 4, pp. 49–52. (In Russ.).
12. Markina E. V., Pozdnyshov A. N. Rasshiren timer prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii v sfere osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya kak sposob preduprezhdeniya konstitutsionnykh konfliktov [Expanding the rights of citizens of the Russian Federation in the sphere of public control as a way to prevent constitutional conflicts], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2020, no. 5, pp. 50–54. (In Russ.).
13. Mikheev D. S. Nekotorye razmyshleniya o sub"ektakh obshchestvennogo kontrolya [Some reflections on subjects of public control], *Vestnik Mariiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki* [Bulletin of the Mari State University. Series: Historical Sciences. Legal sciences], 2019, vol. 5, no. 1, pp. 66–71. (In Russ.).
14. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [On the basics of public control in the Russian Federation]: RF Federal Law No. 212-FZ of 21.07.2014 // *Rossiiskaya gazeta* [Rossiyskaya Gazeta], 23.07.2014, no. 6435 (163). (In Russ.).
15. Pozdnyakova A. V. Obshchestvennyi kontrol' za rubezhom [Public control abroad]. Moscow, 2019, 167 p.
16. Poyarkov S. Yu., Goncharov V. V. Model' sovremennoi "russkoi vlasti": usloviya paritetnosti [Model of modern "Russian power": conditions of parity], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2016, no. 3, pp. 25–29. (In Russ.).

17. Rybolovleva N. S. K voprosu o kontrole grazhdanskogo obshchestva za deyatelnost'yu organov gosudarstvennoi vlasti [On the issue of civil society control over the activities of state authorities], *Zakon i pravo [Law and Law]*, 2020, no. 6, pp. 50–52. (In Russ.).
18. Selivanova E. S. Mezhdunarodnyi opyt v institutsionalizatsii obshchestvennogo kontrolya v sovremennoi Rossii [International experience in the institutionalization of public control in modern Russia], *Vestnik VGU. Seriya: Istoriya. Politologiya. Sotsiologiya [Vestnik VSU. Series: History. Political science. Sociology]*, 2014, no. 2, pp. 112–116. (In Russ.).
19. Snisar A. O. Problemy razvitiya pravovogo regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya Rossiiskoi Federatsii [Problems of development of legal regulation of public control of the Russian Federation], *Razvitie territorii [Development of territories]*, 2017, no. 1 (7), pp. 41–46. (In Russ.).
20. Spiridonov A.A. Gosudarstvennyi, munitsipal'nyi i obshchestvennyi kontrol': sodержanie i sootnoshenie ponyatii s pozitsii konstitutsionnogo prava [State, municipal and public control: content and correlation of concepts from the standpoint of constitutional law], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava [Actual problems of Russian law]*, 2022, no. 5, pp. 33–45. (In Russ.).
21. Teplyashin I. V. Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v formirovanii obshchestvennykh sovetov pri organakh gosudarstvennoi vlasti: osnovnye sposoby i nekotorye problemy [Participation of civil society institutions in the formation of public councils under state authorities: basic methods and some problems], *Rossiiskaya yustitsiya [Russian Justice]*, 2018, no. 6, pp. 5–8. (In Russ.).
22. Chebotarev G. N. Obshchestvennyi kontrol' za deyatelnost'yu organov publichnoi vlasti: ot teorii k praktike [Public control over the activities of public authorities: from theory to practice], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2015, no. 8, pp. 62–65. (In Russ.).

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Залесны Яцек, доктор юридических наук, профессор Варшавского университета, г. Варшава, Польша. E-mail: niipg2010@mail.ru

Гончаров Виталий Викторович, кандидат юридических наук, декан факультета высшего образования Политехнического института (филиала), ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет» в городе Таганроге Ростовской области, г. Таганрог, Российская Федерация. E-mail: niipgergo2009@mail.ru

Борисова Анна Анатольевна, кандидат педагогических наук, доцент, заведующая кафедрой «Гуманитарные и социально-экономические дисциплины» Политехнического института (филиала) ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет» в городе Таганроге Ростовской области, Российская Федерация. E-mail: niipgergo2009@mail.ru

Петренко Елена Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и международного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина», г. Краснодар, Российская Федерация. E-mail: niipgergo2009@mail.ru

Поступила в редакцию 27.01.2023 г.; одобрена после рецензирования 01.03.2023 г.; принята к публикации 03.03.2023 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Zalesny Jacek, Doctor of Law, Professor at the University of Warsaw, Warsaw, Poland. E-mail: niipg2010@mail.ru

Goncharov Vitaly Viktorovich, Candidate of Law, Dean of the Faculty of Higher Education of the Polytechnic Institute (Branch), Don State Technical University in Taganrog, Rostov region, Taganrog, Russian Federation. E-mail: niipgergo2009@mail.ru

Borisova Anna Anatolievna, Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Humanities and Socio-Economic Disciplines of the Polytechnic Institute (branch) Don State Technical University in Taganrog, Rostov region, Russian Federation. E-mail: niipgergo2009@mail.ru

Petrenko Elena Gennadievna, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of State and International Law of the Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin, Krasnodar, Russian Federation. E-mail: niipgergo2009@mail.ru

Received 27.01.2023; approved after reviewing 01.03.2023; accepted for publication 03.03.2023