

Административное и муниципальное право

*Правильная ссылка на статью:*

Гончаров В.В. — Особенности организации и осуществления общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации: конституционно-правовой анализ // Административное и муниципальное право. – 2023. – № 1. DOI: 10.7256/2454-0595.2023.1.39867 EDN: IGCOZU URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=39867](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=39867)

## **Особенности организации и осуществления общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации: конституционно-правовой анализ**

**Гончаров Виталий Викторович**

кандидат юридических наук

доцент, декан факультета высшего образования Политехнического института (филиала) Донского государственного технического университета в г. Таганроге

347900, Россия, Ростовская область, г. Таганрог, ул. Петровская, 109а

✉ [niipgergo2009@mail.ru](mailto:niipgergo2009@mail.ru)



---

[Статья из рубрики "Актуальная проблема"](#)

### **DOI:**

10.7256/2454-0595.2023.1.39867

### **EDN:**

IGCOZU

### **Дата направления статьи в редакцию:**

01-03-2023

**Аннотация:** Настоящая статья посвящена конституционно-правовому анализу особенностей организации и осуществления общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации. Это приобретает особую важность в условиях нестабильной международной обстановки, которую можно наблюдать сегодня. Предметом анализа автора становятся соответствующие положения законодательства Российской Федерации, посвященные организации и деятельности общественного контроля в приграничных субъектах в Российской Федерации, а также практика их применения. В работе применяются обще- и частнонаучные методы - анализа, синтеза, аналогии, формально-юридический, сравнительно-правовой, толкования правовых норм, социологический, историко-правовой и ряд иных методов. В работе обосновываются роль данного института гражданского общества в системе юридических гарантий реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства. Автор исследует основные проблемы, препятствующие оптимальной организации и осуществлению общественного контроля в приграничных регионах Российской Федерации. В статье разработана и обоснована

система мероприятий по разрешению вышеназванных проблем в целях укрепления института общественного контроля. В дальнейшем научном осмыслении нуждаются вопросы разработки и внедрения новых принципов, методов, форм и видов мероприятий общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации.

### **Ключевые слова:**

организация, осуществление, общественный контроль, народовластие, приграничные территории, Российской Федерации, конституционно-правовой анализ, государственная тайна, ограничения, перспективы развития

### **Введение.**

Организация и осуществление общественного контроля широко исследованы в работах В. В. Гриба, [\[5, с. 3-13\]](#) С. А. Авакьяна, [\[1, с. 3-17\]](#) Т. Я. Хабриевой, [\[11, с. 5-10\]](#) Г. Н. Чеботарева, [\[12, с. 62-65\]](#) Е. В. Бердниковой, [\[2, с. 320-324\]](#) Г. Н. Комковой, [\[8, с. 11-19\]](#) Т. Н. Михеевой, [\[10, с. 59-66\]](#) а также ряда иных авторов.

Однако, события последних лет, охарактеризовавшиеся, с одной стороны, вхождением в состав Российской Федерации новых шести регионов, начиная с 2014 года, в четырех из которых идет отражение военной агрессии со стороны Украины, а с другой стороны, ростом рисков в обеспечении безопасности России по всему периметру ее государственной границы, повысили актуальность исследований особенностей организации и осуществления общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации. Это и обусловило выбор темы настоящего научного исследования, целью которого являются не только выявление и формализация основных проблем, препятствующих функционированию данного института гражданского общества в приграничных регионах России, но и разработка и обоснование совокупности мероприятий по их разрешению.

Достижение указанной цели возможно при реализации ряда научных задач, которые включают в себя: 1) обоснование мест и роли института общественного контроля в системе юридических гарантий реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства; 2) выявление особенностей организации и функционирования данного института гражданского общества в приграничных субъектах Российской Федерации; 3) выявление и формализации основных проблем, препятствующих организации и осуществлению общественного контроля в данных регионах; 4) разработка и обоснование системы мероприятий по разрешению указанных проблем.

### **Основной текст.**

Конституция Российской Федерации закрепила правовой статус многонационального народа России в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти в стране, реализующего свои властные полномочия как непосредственно (в частности, через институты свободных выборов и референдумов), так и опосредованно (например, через деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления). Однако, конституционные принципы народовластия и участия общества в управлении делами государства нуждаются в системе юридических гарантий, важнейшей из которых является институт общественного контроля, который

предоставляет гражданам Российской Федерации, а также общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, право осуществлять контроль за деятельностью, актами и решениями органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Определенную проблему в организации и осуществлении общественного контроля в Российской Федерации составляет, как мы уже отмечали в ранее опубликованных работах, [\[4, с. 146-169\]](#) определение пространственных границ, в рамках которых осуществляются мероприятия общественного контроля. Представляется, что субъекты общественного контроля вправе осуществлять мероприятия общественного контроля на всей территории Российской Федерации. Однако, территория деятельности региональных общественных палат, общественных палат (советов) муниципальных образований, общественных советов при региональных органах исполнительной власти ограничена соответствующими территориями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, например, Закон Краснодарского края от 03.03.2017 № 3575-КЗ «Об Общественной палате Краснодарского края и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Краснодарского края» в статье 1 закрепляет пространственные границы организации и деятельности Общественной палаты Краснодарского края в рамках территории данного субъекта Российской Федерации.

Кроме того, организация и функционирование института общественного контроля в приграничных регионах России имеет ряд своих особенностей.

Во-первых, часть органов публичной власти, а также государственных организаций, иных органов и организаций, реализующих отдельные публичные полномочия на основании федеральных законов, находящихся в приграничных субъектах Российской Федерации, тесно связана с деятельностью по обеспечению государственной безопасности и охраны государственной границы России. Следовательно, вышеназванные объекты общественного контроля в приграничных регионах страны являются специфической особенностью при организации в них мероприятий общественного контроля.

Во-вторых, в пограничной зоне в соответствии с законодательством Российской Федерации существенно ограничены права и свободы отдельных категорий граждан. Например, на основании Приказа Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 15.10.2012 № 515 «Об утверждении Правил пограничного режима» ограничено право временного пребывания, а также передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне, кроме категорий лиц, специально оговоренных в данном нормативно-правовом акте.

В-третьих, большинство приграничных регионов Российской Федерации имеет большую территориальную площадь и протяженность, а также расположены в труднодоступных частях страны, что существенно затрудняет и удорожает проведение мероприятий общественного контроля.

Представляется, что организация и осуществление общественного контроля в приграничных регионах Российской Федерации, как справедливо отмечает ряд авторов, [\[9, с. 25-35; 3\]](#) связаны с многочисленными проблемами, в числе которых можно выделить следующие:

Во-первых, значительной проблемой, препятствующей организации и осуществлению общественного контроля в приграничных регионах страны, выступает то обстоятельство, что данный институт гражданского общества не закреплен в Конституции Российской Федерации, что снижает его авторитет и значимость как в глазах граждан России, так и должностных лиц органов публичной власти (особенно – правоохранительных органов), что, как мы отмечали в ранее опубликованных работах, невыгодно отличает институт общественного контроля от института народного контроля власти, закрепленного в конституциях СССР и РСФСР как его союзной республики (в которых была не только формализована система народного контроля, но и детализирован механизм взаимодействия органов народного контроля со всей системой органов государственного управления в стране). [\[4, с. 146-169\]](#)

В этой связи, представляется необходимым внести изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации в части инкорпорирования в нее института общественного контроля в стране (его понятия, принципов, перечня субъектов и объектов, основных методов и форм, а также механизма взаимодействия субъектов общественного контроля с органами публичной власти, особенно – правоохранительными органами).

Во-вторых, существенной проблемой, затрудняющей организацию и проведение мероприятий общественного контроля в приграничных регионах, выступает то обстоятельство, что Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» вывел в статье 2 из предмета своего ведения (под предлогом необходимости урегулирования данных вопросов в отдельных федеральных законах) целый ряд объектов общественного контроля, например, деятельность в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, которые так или иначе связаны с охраной государственной границы Российской Федерации, обеспечением государственной безопасности, а также общественной безопасности и правопорядка в приграничной зоне. Однако, в настоящее время по большинству объектов, выведенных из предмета ведения вышеназванного Федерального закона, не были приняты отдельные федеральные законы об организации общественного контроля. Более того, в действующие федеральные законы, регулирующие организацию и деятельность отдельных органов публичной власти, в чью компетенцию входит, например, обеспечение обороны страны и безопасности государства, не были внесены отдельные статьи (главы, разделы), посвященные основам организации и осуществления общественного контроля. Это порождает, по мнению ряда авторов, многочисленные дискуссии относительно вопросов нормативного закрепления и научного видения объектов общественного контроля. [\[6, с. 154-160; 7, с. 119-123\]](#)

В этой связи, следует разработать и принять отдельные федеральные законы, посвященные правовым основам общественного контроля в отношении объектов, выведенных из предмета ведения Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ, либо включить в действующие федеральные законы, регулирующие организацию и деятельность отдельных органов публичной власти, в чью компетенцию входит, например, обеспечение обороны страны и безопасности государства (в частности, в федеральные законы от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности») не были внесены отдельные статьи (главы, разделы), посвященные основам организации и осуществления общественного контроля.

В-третьих, определенную проблему в организации и осуществлении общественного

контроля в приграничных регионах страны представляет то обстоятельство, что законодательно на сегодняшний день законодательно не предусмотрено ограничение прав граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций на осуществление общественного контроля. Однако, нормативно-правовые акты, изданные Федеральной службой безопасности, например, Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 15.10.2012 № 515 «Об утверждении Правил пограничного режима», а также рядом иных силовых федеральных министерств, служб и агентств, содержат нормы, затрудняющие организацию и проведение мероприятий общественного контроля в приграничных регионах (например, в приграничных зонах).

В связи с этим, представляется необходимым закрепить в подзаконных нормативно-правовых актах, издаваемых федеральными министерствами, службами и агентствами, положения о механизме и порядке осуществления общественного контроля в данных федеральных органах исполнительной власти, а также о механизме их взаимодействия с субъектами общественного контроля.

Кроме того, так как деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также их территориальных подразделений в приграничных регионах страны, непосредственно связана с вопросами государственной и иной охраняемой законом тайной, то Общественной палате Российской Федерации совместно с Федеральной службой безопасности следует поручить вопрос получения представителями субъектов общественного контроля соответствующих допусков, например, к государственной тайне. Это позволит осуществлять мероприятия общественного контроля в приграничных регионах в отношении деятельности, актов и решений правоохранительных органов силами тех представителей субъектов общественного контроля, которые получают вышеупомянутый доступ.

В-четвертых, определенную проблему в организации и осуществлении общественного контроля в приграничных регионах России представляет то обстоятельство, что в действующем законодательстве не закреплен детальный механизм противодействия использованию данного института гражданского общества в качестве инструмента для подрыва национальной безопасности, осуществления дестабилизации политической обстановки, организации «цветных революций» и т.п. И, хотя на сегодняшний день принят ряд федеральных законов, например, Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», посвященных противодействию использованию негосударственных некоммерческих организаций в ущерб интересам Российской Федерации, на наш взгляд, требуется включение в федеральное законодательство об общественном контроле положений, посвященных недопущению использования данного института гражданского общества в вышеназванных целях. Например, следует запретить участие в качестве представителей субъектов общественного контроля лицам, включенным в Единый реестр физических лиц, аффилированных с иностранными агентами, создание которого предусмотрено статьей 6 вышеназванного Федерального закона (а также членам семьи указанных лиц).

В-пятых, существенную проблему в организации и осуществлении общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации составляет отсутствие закрепления в действующем уголовном и административном законодательстве мер уголовно-правовой и административно-правовой ответственности должностных лиц органов публичной власти, в том числе, правоохранительных органов, иных органов публичной власти, чья деятельность связана с охраной государственной границы Российской Федерации, обеспечением государственной безопасности, а также

общественной безопасности и правопорядка в приграничной зоне, за противодействие законной деятельности субъектов общественного контроля.

В этой связи, в Уголовный кодекс Российской Федерации, а также Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, следует внести изменения и дополнения в части закрепления мер ответственности должностных лиц органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих на основании федеральных законов отдельные публичные полномочия, за противодействие законной деятельности субъектов общественного контроля. При этом, если данное противодействие будет осуществляться должностными лицами правоохранительных органов, либо иных органов публичной власти, чья деятельность связана с охраной государственной границы Российской Федерации, обеспечением государственной безопасности, а также общественной безопасности и правопорядка в приграничной зоне, то эти противоправные действия следует квалифицировать с применением более суровых мер правовой ответственности.

В-шестых, определенной проблемой, препятствующей организации и осуществлению общественного контроля в приграничных регионах Российской Федерации является отсутствие разработки в действующем законодательстве, а также научной правовой доктрине конституционного права специфических методов, принципов, условий, видов мероприятий общественного контроля, которые могут быть использованы при проведении мероприятий общественного контроля его субъектами в приграничных регионах. В этой связи, необходимо разработать и закрепить в законодательстве об общественном контроле вышеназванные положения.

Заключение.

Реализация указанных мероприятий позволит не только разрешить проблемы, препятствующие организации и осуществлению мероприятий общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации, но и в целом укрепить данный институт гражданского общества как важнейшую юридическую гарантию реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства.

## Библиография

1. Авакьян С. А. Некоторые мысли о состоянии и перспективах конституционно-политического развития России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право.-2016.-№ 1.-С. 3-17.
2. Бердникова Е. В. Общественный контроль в политической системе российского региона: проблемы и перспективы развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. – 2019. – № 3 (19). – С. 320-324.
3. Волохо А. В. Влияние институтов гражданского общества на пограничную политику Российской Федерации. Автореф.... канд. полит. наук.-М., 2013.-25 с.
4. Гончаров В.В, Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. Монография.-М.: «Alicegroup», 2019.-256 с.
5. Гриб В. В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право.- 2015.-№ 11.-С. 3-13.
6. Гриб В. В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля // Юридическое образование и наука.-2016.-№ 3.-С. 154-160.

7. Иванов А. А. Проблема определения круга объектов общественного контроля в Российской Федерации / В сборнике: Государство, общество, личность: история и современность. Сборник статей II Международной научно-практической конференции.-Ярославль, 2019.-С. 119-123.
8. Комкова Г. Н., Бердникова Е. В. Содержание объекта и предмета общественного контроля в Российской Федерации: теоретико-правовые вопросы // Российское право: образование, практика, наука. – 2019.-№ 4 (112). – С. 11-19.
9. Максимова С. Г., Московкина А. Г. Показатели развития гражданского общества в приграничных регионах Российской Федерации // Социодинамика. – 2017.-№ 4. – С. 25-35.
10. Михеева Т. Н. Особенности осуществления общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки.-2018.-Т. 4.-№ 1 (13).-С. 59-66.
11. Хабриева Т. Я. Социальный контроль и противодействие коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017.-№ 4. – С. 5-10.
12. Чеботарев Г. Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право.-2015.-№ 8.-С. 62-65

## Результаты процедуры рецензирования статьи

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предмет исследования в представленной на рецензирование статье составляют особенности организации и осуществления общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации. Заявленные границы исследования полностью соблюдены автором.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что при ее написании автором использовались всеобщий диалектический, логический, формально-юридический методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования несомненна: "... события последних лет, охарактеризовавшиеся, с одной стороны, вхождением в состав Российской Федерации новых шести регионов, начиная с 2014 года, в четырех из которых идет отражение военной агрессии со стороны Украины, а с другой стороны, ростом рисков в обеспечении безопасности России по всему периметру ее государственной границы, повысили актуальность исследований особенностей организации и осуществления общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации". Также автору необходимо указать на недостаточную исследованность поднимаемых им в статье проблем.

В чем проявляется научная новизна работы, ученый не указывает, но обозначает цель своего исследования: "... не только выявление и формализация основных проблем, препятствующих функционированию данного института гражданского общества в приграничных регионах России, но и разработка и обоснование совокупности мероприятий по их разрешению". Предложения автора ("... внести изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации в части инкорпорирования в нее института общественного контроля в стране (его понятия, принципов, перечня субъектов и объектов, основных методов и форм, а также механизма взаимодействия субъектов

общественного контроля с органами публичной власти, особенно – правоохранительными органами)"; "...следует разработать и принять отдельные федеральные законы, посвященные правовым основам общественного контроля в отношении объектов, выведенных из предмета ведения Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ, либо включить в действующие федеральные законы" соответствующие положения и др.), безусловно, заслуживают внимания читательской аудитории. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие наук конституционного и муниципального права.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура статьи не вполне логична, поскольку заключительная часть исследования фактически отсутствует (представлена одним предложением, не отражающим итоги проведенной автором научной работы). Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы работы, определяет цель и задачи исследования; в основной части описывает особенности организации и функционирования института общественного контроля в приграничных регионах России, выявляет проблемы, препятствующие его осуществлению и предлагает пути их решения.

Содержание работы полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий за исключением того, что предложения автора по совершенствованию российского законодательства об общественном контроле должны быть более конкретизированными (ученому нужно предложить конкретные формулировки правовых норм, которыми, на его взгляд, надо дополнить отечественное законодательство).

Библиография исследования представлена 12 источниками (диссертационной работой, монографией и научными статьями). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволило автору раскрыть тему исследования с необходимой полнотой и глубиной, сформировать свою позицию по спорным вопросам и убедительно обосновать ее.

Апелляция к оппонентам имеется (общая). В основном ученый ссылается на те или иные источники в подтверждение своих суждений. Научная дискуссия ведется автором корректно, его предложения и рекомендации аргументированы в необходимой степени.

Выводы по результатам исследования имеются, но носят общий характер ("Реализация указанных мероприятий позволит не только разрешить проблемы, препятствующие организации и осуществлению мероприятий общественного контроля в приграничных субъектах Российской Федерации, но и в целом укрепить данный институт гражданского общества как важнейшую юридическую гарантию реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия общества в управлении делами государства"), а потому должны быть конкретизированы, так как не отражают научных достижений ученого.

Статья нуждается в дополнительном вычитывании автором. В ней встречаются опечатки. Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере конституционного и муниципального права при условии ее небольшой доработки: раскрытии методологии исследования, уточнении структуры работы, конкретизации выводов по результатам исследования, устранении нарушений в оформлении работы.