



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 4. С. 440–448

Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2022, vol. 22, iss. 4, pp. 440–448

<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-4-440-448>, EDN: SGKUFE

Научная статья

УДК 321.74

К вопросу об исторической преемственности организационно-институционального механизма народного контроля в СССР современной системой общественного контроля: политико-правовой аспект



Е. В. Бердникова, С. А. Куликова ✉

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Бердникова Елена Валерьевна, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, berev79@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6347-4279>

Куликова Светлана Анатольевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права, kulikovasveta@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0975-9588>

Аннотация. *Введение.* В настоящее время возрастает научный интерес к советскому историческому опыту конструирования политических институтов и организации публично-правового управления. В данном контексте возникает насущная потребность в сопоставлении и выявлении родовых качеств народного контроля в СССР и общественного контроля в Российской Федерации, уяснении общих и специфических закономерностей их развития, проведении сравнительного анализа идейно-концептуальных, нормативно-правовых и организационно-институциональных характеристик рассматриваемых явлений. *Теоретический анализ.* Народный контроль в СССР и общественный контроль в Российской Федерации имеют очень много схожего, особенно в контексте оценки их социальной природы и сущности. Теоретически оба явления характеризуют содержание демократических основ конституционного строя и рассматриваются как важнейшая гарантия и условие осуществления народовластия в политической системе определенного типа. Авторами выделяются и некоторые содержательные стороны, характеризующие аутентичность обоих типов контроля, которые в большей степени проявились в их сущностном определении и целевом предназначении. Общественный контроль является неотъемлемым признаком и одновременно функцией гражданского общества – сферы самоорганизации и деятельности свободных граждан и их ассоциаций. Теоретико-методологическая конфигурация народного контроля базировалась на рассмотрении его в качестве вспомогательной для государства контрольной функции не общества, а именно народа как политической общности всех граждан СССР. *Эмпирический анализ.* Выявлено, что народный контроль в СССР и общественный контроль в Российской Федерации характеризует высокая степень юридической регламентации. Выделяются основные отличия обоих видов контроля организационно-институционального характера, состоящие в особенностях субъектно-объектного состава, формах и результатах деятельности. *Результаты.* Ретроспективное исследование генезиса общественного контроля и практического воплощения концептуальной парадигмы на современном этапе развития Российской Федерации позволяет определить его как результат институциональной исторической преемственности форм народовластия, сложившихся в советский период функционирования национальной политической системы.

Ключевые слова: народный контроль, общественный контроль, демократия, народовластие, гражданское общество

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 21-011-43027 «Народный контроль в системе советской демократии: институционализация, формы и методы осуществления, проблемы преемственности»).

Для цитирования: Бердникова Е. В., Куликова С. А. К вопросу об исторической преемственности организационно-институционального механизма народного контроля в СССР современной системой общественного контроля: политико-правовой аспект // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, вып. 4. С. 440–448. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-4-440-448>, EDN: SGKUFE

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

The issue of the historical succession of the organizational and institutional mechanism of people's control in the USSR by the modern system of public control: A political and legal aspect

E. V. Berdnikova, S. A. Kulikova ✉

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Elena V. Berdnikova, berev79@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6347-4279>

Svetlana A. Kulikova, kulikovasveta@inbox.ru, <https://orcid.org/0000-0002-0975-9588>



Abstract. Introduction. At present, an obvious scientific interest in the Soviet historical experience of constructing political institutions and organizing public administration is growing. In this context, there is an urgent need to compare and identify the generic qualities of people's control in the USSR and public control in the Russian Federation, to clarify the general and specific patterns of their development, to conduct a comparative analysis of the ideological, conceptual, regulatory, legal, and organizational and institutional characteristics of the phenomena under consideration. **Theoretical analysis.** People's control in the USSR and public control in the Russian Federation have a lot in common, especially in the context of assessing their social nature and essence. Theoretically, both phenomena characterize the content of the democratic foundations of the constitutional system and are considered the most important guarantee and condition for the implementation of democracy in a political system of a certain type. The authors also single out separate content aspects that characterize the authenticity of both types of control, which are manifested to a greater extent in their essential definition and intended purpose. Public control is an integral feature and, at the same time, a function of civil society - the sphere of self-organization and activity of free citizens and their associations. The theoretical and methodological configuration of people's control was based on considering it as an auxiliary control function for the state, not of society, but of the people as a political community of all citizens of the USSR. **Empirical analysis.** It was revealed that people's control in the USSR and public control in the Russian Federation are characterized by a high degree of legal regulation. The authors highlight the main differences of both types of control. These differences are of an organizational and institutional nature and refer to features of the subject-object composition, forms and results of activities. **Results.** The retrospective study of the genesis of public control and the practical implementation of the conceptual paradigm at the present stage of the development of the Russian Federation allows us to define it as the result of the institutional historical succession of the forms of democracy that developed during the Soviet period of the functioning of the national political system.

Keywords: people's control, public control, democracy, people's rule, civil society

Acknowledgments: This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project No. 21-011-43027 "People's control in the system of Soviet democracy: institutionalization, forms and methods of implementation, problems of continuity").

For citation: Berdnikova E. V., Kulikova S. A. The issue of the historical succession of the organizational and institutional mechanism of people's control in the USSR by the modern system of public control: A political and legal aspect. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2022, vol. 22, iss. 4, pp. 440–448 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2022-22-4-440-448>, EDN: SGKUFE

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

Общественный контроль стал неотъемлемой частью практически всех политических процессов, которые происходят на сегодняшний день в Российской Федерации. Он является результатом социального консенсуса и доверия между ведущими акторами – публичной властью и гражданским обществом, закрепившим итоги сложной и болезненной трансформации отечественной политической системы на ее пути к становлению демократического государства. Вместе с тем следует отметить, что в процессе реформационного транзита ряд традиционных форм народовластия, которые существовали и использовались в СССР, были имплементированы в конституционный строй современной России, став его основой, например выборы, референдум, обращения граждан и т.д. Однако они подверглись достаточно серьезному организационно-правовому переформатированию для того, чтобы встроить их в действующую модель властеотношений. С этой точки зрения общественный контроль также можно рассматривать как элемент исторической преемственности советского периода развития идеи народовластия и ее практического воплощения в конкретных формах современной системы публичного управления, основанной на открытости и прозрачности деятельности органов власти, их подконтрольности и подотчетности гражданам и их объединениям.

В данном контексте возникает насущная потребность в сопоставлении и выявлении родовых качеств народного контроля в СССР и общественного контроля в Российской Федерации, уяснении общих и специфических закономерностей их развития, проведении сравнительного анализа идейно-концептуальных, нормативно-правовых и организационно-институциональных характеристик рассматриваемых явлений.

Теоретический анализ

В идейно-концептуальной проекции народный контроль в СССР и общественный контроль в современной России имеют очень много схожего, особенно в контексте оценки их социальной природы и сущности. Теоретически оба явления характеризуют содержание демократических основ конституционного строя и рассматриваются как важнейшая гарантия и условие осуществления народовластия в политической системе определенного типа. В советской научной риторике народный контроль изначально ассоциировался с прямым участием граждан социалистического государства в решении задач публичного управления [1]. Необходимость изменения форм и содержания контрольной функции государства связывалась советскими исследователями с построением коммунизма, при котором многие государственные функции, в том числе функция государственного контроля, будут выполняться разнообразными обществен-



ными организациями. Контроль как социальная функция трансформируется в составной элемент коммунистического самоуправления. В этой научной парадигме народный контроль, на этапе социалистического строительства сочетавший в себе государственный и общественный контроль, позиционировался как важнейшая переходная форма к коммунистическому обществу [2, с. 31]. По мнению Ч. Мольчика, институционально-правовая природа народного контроля была основана на соединении непосредственной и представительной форм демократии, что обеспечивало вовлеченность трудящихся в систему управления делами советского государства и дополнительную гарантированность их правового статуса, способствовало повышению эффективности функционирования государственного аппарата, а также укреплению государственной дисциплины и социалистического правопорядка [3, с. 11].

Такой подход в целом коррелирует с современной оценкой сущности общественного контроля, который в теоретическом плане рассматривается как деятельность институтов гражданского общества, реализуемая в отношении органов публичной власти в целях обеспечения и защиты общественных интересов, основных прав и свобод человека и гражданина, соблюдения принципов открытости, законности и верховенства права при решении актуальных задач публичного управления [4, с. 23].

Согласно точке зрения В. О. Лучина и Н. А. Бобровой, способность общества к контролю над властью – признак гражданского общества. В этой связи общественный контроль и гражданское общество – взаимообусловленные явления, обладающие общей конституционно-правовой природой [5, с. 27]. С. М. Зубарев акцентирует внимание на том, что институты гражданского общества посредством контроля призваны оказывать «содействие в совершенствовании механизма государственного управления, повышении его антикоррупционного потенциала, улучшении качества оказываемых гражданам государственных услуг, рациональном использовании государственных ресурсов» [6, с. 10]. Подобная позиция высказывается Г. Н. Комковой и В. В. Володиным, которые считают, что к числу важнейших условий формирования гражданского общества и усиления его роли в жизни общества и государства следует отнести расширение возможности участия граждан в управлении государством, усиление их контроля за деятельностью всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия важных государственных решений. Все вышеперечисленное

имеет важное значение в осуществлении общественного контроля, так как он может реализовываться только при условии наличия полноценного и сильного гражданского общества, на равных взаимодействующего с государством [7, с. 85].

Вместе с тем следует выделить и некоторые содержательные стороны, характеризующие аутентичность обоих типов контроля, которые в большей степени проявились в их сущностном определении и целевом предназначении. В современном понимании общественный контроль, как видно из определений, приведенных выше, является неотъемлемым признаком и одновременно функцией гражданского общества – сферы самоорганизации и деятельности свободных граждан и их ассоциаций. В советский период о таком ракурсе рассмотрения общественных отношений фактически не могло идти и речи. Теоретико-методологическая конфигурация народного контроля базировалась на рассмотрении его в качестве вспомогательной для государства контрольной функции не общества, а именно народа как политической общности всех граждан СССР.

Кроме того, в советский период вовлечение общественности в процессы публичного управления в первую очередь преследовало задачи, связанные с укреплением государственной дисциплины и социалистической законности, т. е. во многом соответствовало функциональной направленности государственного контроля, состоящей в предупреждении, выявлении и пресечении нарушений, главным образом, в экономической сфере. Профессор Д. Н. Бахрах, описывая особенности народного контроля в социалистическом государстве, отмечал: «Универсальный, широкий, гласный контроль позволяет искоренять недостатки в управлении, а главное – предупреждать аномалии, вскрывать неиспользуемые резервы» [8, с. 18].

Современная модель общественного контроля базируется на воплощении нескольких целевых установок, а именно: на реализации в системе публичного управления общественных интересов; на обеспечении и защите основных прав и свобод человека и гражданина; на формировании открытости системы публичного управления, которая нивелирует возможность появления коррупционных практик в органах власти, развивающихся вследствие корпоративной закрытости.

Таким образом, можно сделать вывод, что общественный контроль в Российской Федерации, несмотря на очевидную историческую преемственность социалистической идеи контроля общества над государством, по своей социальной



природе и содержанию имеет специфические индивидуальные черты, соответствующие современному политическому дизайну властеотношений.

Эмпирический анализ

Говоря о нормативно-правовой линии сравнительного анализа народного и общественного контроля, можно констатировать достаточно высокую степень юридической регламентации обоих институтов. Хотя и здесь, надо признать, имеются существенные отличия, проявляющиеся, в первую очередь, в отсутствии норм об общественном контроле в Конституции РФ. Народный контроль в СССР закреплялся на конституционном уровне начиная с 1977 г. как неотъемлемая часть политической системы советского государства и характерный признак социалистической демократии.

В ст. 9 Конституции СССР 1977 г. говорилось, что основным направлением развития политической системы советского общества являются: участие граждан в управлении делами государства и общества; совершенствование государственного аппарата; повышение активности общественных организаций; усиление народного контроля; расширение гласности; постоянный учет общественного мнения. Тем самым институт народного контроля включался в Основы общественного строя и политики СССР. В ст. 48 закреплялось субъективное право граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами, в народном контроле, в работе общественных организаций и органов общественной самостоятельности. Также отдельно регламентировалось и осуществление общественного контроля, который в ст. 44 представлялся особой гарантией права советских граждан на жилище, определяясь в качестве обеспечительного средства справедливого распределения жилой площади. В ст. 92 народный контроль закреплялся как сочетание государственного и общественного видов социального контроля. Таким образом в Конституции устанавливался механизм формирования органов народного контроля, определялись их конституционно-правовой статус, сфера деятельности и основные функции [9].

Отсутствие в действующей Конституции РФ упоминания об общественном контроле может объясняться стремлением ее разработчиков максимально дистанцироваться в процессах конструирования новой модели государства от советского политико-институционального наследия, в том числе от института народного контроля.

На сегодняшний день недостаток конституционного текстуального формулирования понятия общественного контроля в некоторой части компенсируется введением в результате конституционной реформы 2020 г. в конституционный текст понятия «гражданское общество» и определением базовых форм его взаимодействия с Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем перспективы развития конституционно-правовых основ общественного контроля являются необходимыми и в первую очередь видятся в закреплении норм об общественном контроле в Конституции РФ с целью придания им большей юридической силы и императивности. В этих целях представляется достаточным внесение изменений в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ [10], в которой отдельным пунктом следует выделить обеспечение развития общественного контроля. Кроме того, одним из направлений расширения конституционных норм об общественном контроле видится включение Общественной палаты РФ в перечень субъектов права законодательной инициативы в федеральном парламенте с целью усиления роли и значения общественных институций, осуществляющих контроль за деятельностью органов публичной власти.

Определенным сходством нормативного правового регулирования народного контроля и общественного контроля является их закреплённость в отдельном юридическом акте. В 1979 г. был принят Закон СССР «О народном контроле в СССР», пришедший на смену Закону СССР от 09.12.1965 «Об органах народного контроля в СССР», в котором данный институт рассматривался в контексте организационного механизма, обеспечивающего осуществление задач и функций социалистического государства. При этом указывалось на сочетание в нем государственного контроля и общественного контроля трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. По сути, законом детерминировалась государственно-общественная природа народного контроля, в которой доминирующей институциональной основой было именно государство, а не общество.

Современная нормативно-правовая регламентация общественного контроля, главным образом, базируется на положениях Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [11], который является системообразующим актом для большей части юридических документов, включая законы и иные нормативные источники, закрепляющих отдельные его институты и формы реализации. Следует отметить, что российское за-



конотворчество оказалось весьма восприимчиво к советскому историческому опыту правового регулирования данного вида контроля, что отчетливо отразилось на системе его принципов. В Законе СССР от 30.11.1979 «О народном контроле в СССР» был представлен перечень принципов деятельности органов народного контроля, таких как законность, охрана правопорядка и общественных интересов, прав и свобод граждан, коллегиальность и гласность [12].

Отдельно Законом СССР закреплялось ограничение на осуществление народного контроля в отношении органов правосудия, прокуратуры, органов внутренних дел, юстиции и государственного арбитража. Кстати, данный принцип не нашел своего отражения в действующем Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», что, на наш взгляд, является очевидной правовой лакуной, ведь характер и специфика деятельности органов правосудия, дознания и предварительного следствия, основу которой составляют обеспечение, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, требуют установления и соблюдения определенных правовых условий для их независимого функционирования и безопасности личности.

Еще одним отличием Закона СССР являлось провозглашение принципа демократического централизма, согласно которому устанавливалась строгая иерархия формирования и подотчетности органов, осуществляющих народный контроль. Данная идея была основополагающей для функционирования всей системы государственного управления в СССР, поэтому, учитывая тот факт, что народный контроль осуществлялся в первую очередь в целях проверки исполнимости директив партии и государства, установление данного принципа было идеологически и организационно оправданным. Современная система общественных институций не предполагает их иерархической структурированности, хотя представляется очевидным, что общественные палаты как Российской Федерации, так и субъектов РФ играют важную роль в формировании иных субъектов общественного контроля, в частности общественных советов при органах власти и общественных наблюдательных комиссий, не предполагая при этом строгой подотчетности и подконтрольности последних. Вместе с тем отдельные элементы доминирования в системе институтов гражданского общества в деятельности общественных палат все же прослеживаются в содержании нормативной регламентации их прав и полномочий в федеральных законах, закрепляющих правовой статус данных субъектов.

Оценивая организационно-институциональную составляющую контрольного механизма в СССР, ряд современных авторов признают, что система органов народного контроля в СССР не может считаться аналогом реального института общественного контроля, поскольку она была не формой институционализации одной из функций гражданского общества, а лишь одним из воплощений слияния КПСС с советским государством [13]. С данным утверждением трудно поспорить, ведь сама идея советского государства как общенародного и ее констатация в нормативных правовых актах отнюдь не отражала истинной, реальной основы публичного управления, предполагающей доминирующую роль партийно-государственного аппарата во всех сферах общественной жизни. Однако было бы также неверным полностью отрицать наличие гражданской активности и элементов гражданского участия в политических процессах того времени. В современных оценках народного контроля звучат его определения как «инертного и малополезного» [14], что «народный контроль зачастую становился элементом тотального государственного контроля над личностью» [15, с. 185] и т.д. Думается, что такие характеристики в целом не совсем соответствуют многочисленным примерам реальных результатов работы органов народного контроля, ежегодно выявлявшим тысячи фактов бесхозяйственности, волокиты, нецелевого расходования бюджетных средств на предприятиях, в организациях и учреждениях.

Согласно сводным статистическим отчетам Комитета народного контроля СССР, в 1970 г. сумма выявленных народными контролерами недостач, растрат и хищений составила 35 млн 757 тыс. 659 руб. [16], за 1975 г. аналогичная сумма составила 32 млн 182 тыс. 297 руб. [17], за 1980 г. – 45 млн 972 тыс. 949 руб. [18]. По итогам деятельности органов народного контроля были привлечены к ответственности в 1970 г. 127 162 чел., в 1975 г. – 157 231 чел., в 1980 г. число привлеченных к ответственности составило 225 258 чел. Указанные данные свидетельствуют о высокой эффективности деятельности органов народного контроля.

Следует отметить, что комитеты народного контроля были наделены комплексом властных полномочий. Статьей 22 Закона СССР «О народном контроле в СССР» предусматривалось, что при установлении нарушений государственной дисциплины комитеты народного контроля могли обязать должностных лиц устранить выявленные нарушения, приостанавливать незаконные распоряжения и действия должностных



лиц, налагать на виновных должностных лиц выговор, строгий выговор и даже отстранять их от должности в некоторых случаях, производить денежные начеты на виновных с целью возмещения материального ущерба государству, материалы о выявленных хищениях передавались в прокуратуру. Тем самым, как отмечает М. С. Хачатрян, решениям субъектов народного контроля придавалась юридическая сила [19, с. 119].

В этой связи в современной научной литературе высказываются предложения наделить подобными властными полномочиями и субъектов современного общественного контроля. Например, В. В. Гончаров считает необходимым наделение субъектов общественного контроля «полномочиями по приостановлению действия нормативно-правовых актов и решений, нарушающих права и свободы человека и гражданина, противоречащих действующему законодательству, либо создающих угрозы в подрыве государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также локальных нормативных актов, издаваемых частными хозяйствующими субъектами» [20, с. 84].

Если затрагивать организационно-институциональный механизм современной системы общественного контроля, то следует признать, что Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепил структуру его субъектов, в которую, однако, были включены не все институты гражданского общества, а только их отдельная часть, так называемые общественные институты – общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии и иные негосударственные органы, обеспечивающие по своей конституционно-правовой природе взаимодействие публичной власти и гражданского общества.

Вместе с тем на сегодняшний день высказываются критические замечания в отношении правовой природы формирования и деятельности данных общественных институций. Одним из серьезных недостатков представляется публично-властный характер их создания. Практически все субъекты общественного контроля, перечисленные в федеральном законе, либо формируются при участии органов власти, либо их влияние оказывается опосредованно. Все это приводит к проблемам обеспечения независимости деятельности органов общественного контроля, усугубляя риски, связанные с последующей управляемостью сформированных таким образом субъектов и неэффективностью их деятельности. Как результат, публично-

правовая реальность демонстрирует низкий уровень доверия населения к данным общественным институтам.

Следует отметить, что, в отличие от Российской Федерации, в советской политической реальности уделялось особое внимание обеспечению гласности деятельности народных контролеров. В центральных и региональных печатных изданиях выделялись целые газетные полосы и даже отдельные страницы для информирования граждан о результатах контрольных мероприятий, выявленных нарушениях, а иногда в них присутствовала и конструктивная критика их работы. Поэтому представляется необходимым и в настоящее время усиливать открытость и гласность общественного контроля, информируя население посредством сети «Интернет», социальных сетей, периодических публикаций и телевизионных трансляций о позитивном опыте деятельности российских институтов гражданского общества.

В модели структуры субъектов общественного контроля имеется серьезное отличие от советской конструкции народного контроля, который отличала массовость гражданского участия в работе его групп и постов – по разным оценкам, более 10 млн советских трудящихся были вовлечены в данные процессы. При этом основной акцент делался именно на участии молодежи, для которой деятельность в их составе являлась в определенном смысле школой управления и социальным лифтом для дальнейшего карьерного продвижения. Общественный контроль в Российской Федерации в этом отношении ограничен в количественном аспекте гражданского участия законодательно закрепленным перечнем его субъектов, что видится одним из перспективных направлений совершенствования действующего законодательства. Еще одним модернизационным трендом указанных правоотношений представляется создание организационно-правового механизма независимого отбора состава субъектов общественного контроля на основе жестких репутационных требований и широкого общественного признания их будущих членов. Необходимо исключить из перечня органов, участвующих в формировании общественных палат субъектов Федерации, органы исполнительной власти субъектов РФ, потому что их деятельность является непосредственным объектом общественного контроля, проводимого региональными общественными палатами. Представляется важным закрепить исключительно независимый характер формирования общественных советов, создаваемых при федеральных органах исполнительной власти и органах



исполнительной власти субъектов РФ, передав все полномочия по инициированию, конкурсной процедуре формирования, отбору кандидатов и утверждению состава Общественной палаты РФ и общественным палатам субъектов РФ соответственно.

К числу характерных особенностей народного контроля в СССР и общественного контроля в Российской Федерации можно отнести формы их реализации. В социалистической системе управления преимущественными способами выявления нарушений законодательно закреплялись проверки, обследования, рейды. Современная практика функционирования субъектов общественного контроля предполагает организационное разнообразие регламентированных нормативными правовыми актами форм, включающих общественную экспертизу, общественное обсуждение, общественную проверку, общественные (публичные) слушания, общественный мониторинг.

В совокупности основных отличий социалистической модели контроля и современной системы общественного контроля следует также выделить то обстоятельство, что решения органов народного контроля предполагали обязательный характер их исполнения, а решения, принимаемые по итогам осуществления основных форм общественного контроля в Российской Федерации, носят характер рекомендательный, что во многом снижает функциональность и потенциал его реализации.

Результаты

Исследование политико-правовой диалектики и основных организационно-институциональных основ общественного контроля в современной России показало, что он является результатом исторической преемственности идеи народного контроля, зародившейся в советский период и описывающей социальную природу и содержательные особенности народовластия в социалистическом конституционном строе. Вместе с тем сравнительный анализ отдельных концептуальных характеристик, специфики конституционно-правового регулирования и структурно-функциональных начал обеих моделей контроля выявил как сходства, так и определенные различия, обусловленные типовой конструкцией политических систем СССР и Российской Федерации. Во многом такая дифференциация находит свое выражение в субъектно-объектном составе контрольного механизма, степени доминирования государства в указанных правоотношениях, формах, средствах и результатах их практической реализации.

Сравнительный анализ организационно-институционального механизма народного контроля в СССР и современной системы общественного контроля позволяет сделать следующие выводы. Отличительными чертами народного контроля в СССР стали: высокая степень идеологического обоснования его существования в структуре социалистической демократии как необходимого элемента построения общества коммунистического самоуправления; комплексная конституционная регламентация как одна из институциональных основ советского народовластия, организационно-правовая форма социального контроля и субъективного права; отсутствие возможности для граждан участия в каких-либо иных формах независимого и непосредственного осуществления контроля за деятельностью органов государственной власти; реализация только в сфере социально-экономических отношений без вторжения в область политического управления; ограниченность форм реализации; использование в совокупности с партийно-государственным контролем; наличие широких властных полномочий; гласность деятельности народных контролеров и пропаганда положительных результатов такой деятельности.

Для современного этапа развития общественного контроля характерны следующие особенности: неразвитость и фрагментарность конституционной основы осуществления общественного контроля; высокая степень институционализации, выразившаяся в формировании системы источников правового регулирования общественного контроля на всех уровнях публичной власти; разнообразие сфер общественных отношений и уровней публичной власти, в которых происходит реализация общественного контроля; сохранение государственно-общественной природы формирования органов общественного контроля при отсутствии государственно-властных полномочий; совещательно-рекомендательный характер решений органов общественного контроля; недостаточное информирование об их деятельности.

Говоря о перспективах развития преемственности положительных практик народного контроля современной системой общественной власти, следует указать на необходимость внедрения в публично-правовое пространство следующих эффективных, на наш взгляд, изменений:

– усилить правовую регламентацию контроля гражданского общества за деятельностью публичной власти посредством закрепления данного института на конституционном уровне;



– обеспечить гласность и открытость деятельности субъектов общественного контроля посредством непрерывного и действенного информирования населения о результатах их деятельности;

– расширить массовость участия российских граждан в осуществлении общественного контроля, уделив особое внимание привлечению молодежи к реализации контрольных мероприятий.

Список литературы

1. Фарберов Н. П. Демократия развитого социалистического общества. М. : Наука, 1975. 296 с.
2. Народный контроль в СССР / отв. ред. В. И. Туровцев. М. : Наука, 1967. 284 с.
3. Мольчик Ч. Народный контроль в системе социалистической демократии: На опыте СССР и ПНР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. 19 с.
4. Бердникова Е. В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук, Саратов, 2021. 482 с.
5. Лучин В. О., Боброва Н. А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10. С. 17–30. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=-996 (дата обращения: 19.08.2022).
6. Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 5–12.
7. Комкова Г. Н., Володин В. В. Общественный контроль как механизм обеспечения открытости органов публичной власти // Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде / под ред. В. В. Володина, С. В. Кабышева. М. : Формула права, 2009. С. 82–91.
8. Бахрах Д. Н. Народный контроль в развитом социалистическом обществе // Повышение активности групп и развитие инициативы народных контролеров – основа усиления действенности контроля в борьбе за экономию, бережливость и укрепление дисциплины : тез. докл. IV науч.-практ. конф. органов народного контроля Свердловской области 29 октября 1983 г. / под общ. ред. А. И. Голованова. Свердловск : [Б.и.], 1983. С. 17–24.
9. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014

№ 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398 ; 2020. № 11, ст. 1416.

11. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213 ; 2018. № 53 (ч. I), ст. 8424.
12. О народном контроле в СССР : Закон СССР от 30.11.1979 // Свод законов СССР. Т. 1. М. : Известия, 1990. С. 329–341.
13. Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / под общ. ред. М. А. Федотова. М. : Статут, 2017. 208 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Запольский С. В. О правовой природе государственного контроля // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора : сб. науч. ст. / отв. за вып. А. И. Стахов. М. : РГУП, 2018. 164 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Полещук А. С. Общественный контроль в структуре советской власти // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 2. С. 182–186.
16. ГАРФ. Ф. 9527. Оп. 1. Д. 3074.
17. ГАРФ. Ф. 9527. Оп. 1. Д. 4883.
18. ГАРФ. Ф. 9527. Оп. 1. Д. 6472.
19. Хачатрян М. С. Общественный контроль в Российской Федерации и народный контроль в СССР: сравнительно-правовой анализ моделей // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 11. С. 115–125.
20. Гончаров В. В. Использование позитивного опыта организации и осуществление народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественно-государственного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 5. С. 72–88. <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2019.5.27942>

References

1. Farberov N. P. *Demokratiya razvitoogo sotsialisticheskogo obshchestva* [Democracy of a Developed Socialist Society]. Moscow, Nauka Publ., 1975. 296 p. (in Russian).
2. Turvtsev V. I. (ed.) *Narodnyi kontrol' v SSSR* [People's Control in the USSR]. Moscow, Nauka Publ., 1967. 284 p. (in Russian).
3. Molchik Ch. *People's Control in the System of Socialist Democracy: The Experience of the USSR and the People's Republic of Poland*. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 1983. 19 p. (in Russian).
4. Berdnikova E. V. *Public Control in the Constitutional and Legal Interaction of Public Authorities and Civil Society Institutions in the Russian Federation*. Diss. Dr. Sci. (Jur.). Saratov, 2021. 482 p. (in Russian).



5. Luchin V. O., Bobrova N. A. The constitutional system of Russia: the main political and legal characteristics. *Pravo i politika* [Law and Politics], 2003, no. 10, pp. 17–30. Available at: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=-996 (accessed 19 August 2022) (in Russian).
6. Zubarev S. M. The concept and essence of public control over the activities of state bodies. *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process], 2011, no. 5, pp. 5–12 (in Russian).
7. Komkova G. N., Volodin V. V. Public control as a mechanism for ensuring the openness of public authorities. In: V. V. Volodin, S. V. Kabyshev (eds.) *Obshchestvennyi kontrol' kak mekhanizm obespecheniya otkrytosti organov publichnoy vlasti* [Constitutional and Legal Regulation of Transparency of Public Authorities in the Russian Federation and Canada]. Moscow, Formula prava Publ., 2009, pp. 82–91 (in Russian).
8. Bakhrah D. N. People's control in a developed socialist society. In: A. I. Golovanov (ed.) *Povyshenie aktivnosti grupp i razvitie initsiativy narodnykh kontrolerov – osnova usileniya deistvennosti kontrolya v bor'be za ekonomiyu, berezhlivost' i ukreplenie distsipliny: Tezisy dokladov IV nauchno-prakticheskoy konferentsii organov narodnogo kontrolya Sverdlovskoi oblasti 29 oktyabrya 1983 g.* [Increasing the activity of groups and developing the initiative of people's supervisors are the basis for strengthening the effectiveness of control in the struggle for economy, thrift and strengthening discipline. Proc. of the IV scientific and practical conf. the People's Control bodies of the Sverdlovsk region on October 29, 1983]. Sverdlovsk, 1983, pp. 17–24 (in Russian).
9. Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics (adopted by the Supreme Soviet of the USSR on 07.10.1977) (an edition of 14.03.1990). *Vedomosti VS SSSR* [Vedomosti of the Supreme Soviet of the USSR], 1977, no. 41, art. 617 (in Russian).
10. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended by Federal Constitutional Law 6-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 7-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 2-FKZ of 05.02.2014, Federal Constitutional Law 11-FKZ of 21.07.2014, Federal Constitutional Law 1-FKZ of 14.03.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398; 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).
11. On the basis of public control in the Russian Federation. Federal law 212-FZ of 21.07.2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 30 (pt. I), art. 4213; 2018, no. 53 (pt. I), art. 8424 (in Russian).
12. On People's Control in the USSR. Law of the USSR of 30.11.1979 *Svod zakonov SSSR* [The Code of Laws of the USSR]. Vol. 1. Moscow, Izvestiya Publ., 1990, pp. 329–341 (in Russian).
13. Fedotov M. A. (ed.) *Pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii: Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii»* [Legal foundations of Public Control in the Russian Federation: Article-by-article Scientific and Practical Commentary to Federal Law 212-FZ of July 21, 2014 “On the Foundations of public control in the Russian Federation”]. Moscow, Statut Publ., 2017. 208 p. *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
14. Zapolsky S. V. On the legal nature of state control. In: *Aktual'nye problemy garmonizatsii sudebnoy reformy i nadzora* [Current problems of harmonization of judicial reform with the reform of state control and supervision]. Moscow, RGUP Publ., 2018. 164 p. *ATP «Consultant»* [electronic resource].
15. Poleshchuk A. S. Public control in the structure of Soviet power. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2011, no. 2, pp. 182–186 (in Russian).
16. GARF. F. 9527. Op. 1. D. 3074 (in Russian).
17. GARF. F. 9527. Op. 1. D. 4883 (in Russian).
18. GARF. F. 9527. Op. 1. D. 6472 (in Russian).
19. Hachatryan M. S. Public control in the Russian Federation and people's control in the USSR: comparative legal analysis of models. *Istoriko-pravovye problemy: novyi rakurs* [Historical and Legal Problems: A New Perspective], 2015, no. 11, pp. 115–125 (in Russian).
20. Goncharov V. V. Using the positive experience of organizing and implementing people's control of power in the USSR in the process of optimizing public control in the Russian Federation (constitutional and legal analysis). *Pravo i politika* [Law and Politics], 2019, no. 5, pp. 72–88 (in Russian). <https://doi.org/10.7256/2454-0706.2019.5.27942>

Поступила в редакцию 20.08.2022; одобрена после рецензирования 10.09.2022; принята к публикации 16.09.2022
The article was submitted 20.08.2022; approved after reviewing 10.09.2022; accepted for publication 16.09.2022