

§1 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Соколова О.С.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ

Аннотация: В статье дана оценка форм прямого участия граждан в общественном контроле, выявлены противоречия и пробелы в правовом статусе общественного инспектора. Определено соотношение общих и отраслевых норм законодательства об участии граждан в общественном контроле, а также практика регулирования данной сферы в субъектах РФ, дана комплексная оценка механизма прямого участия граждан в общественном контроле в контексте закрепленных в федеральном и региональном законодательстве целей и форм общественного контроля. Исследование правового регулирования участия граждан в общественном контроле основано на анализе новелл российского права, соотношении содержания и целей общественного контроля в отраслевых федеральных законах. Новая модель общественного контроля и место в ней граждан обусловлены приоритетом оценочно-аналитических целей данной деятельности над целями выявления нарушений в публичном управлении. Однако нормы отраслевого и регионального законодательства об общественном контроле демонстрируют приоритет обеспечения законности в публичном управлении над анализом и оценкой деятельности органов власти различных уровней.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданский контроль, общественный инспектор, общественный эксперт, общественная палата, общественный совет, формы контроля, субъекты общественного контроля, основы общественного контроля, оценочно-аналитическая деятельность.

Принятый Государственной Думой РФ 4 июля 2014 года Федеральный закон РФ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ (далее – Закон об общественном контроле) стал давно ожидаемой новеллой в системе нормативных актов, регулирующих участие граждан общества в обеспечении режима законности деятельности государственных институтов, а также организаций, выполняющих отдельные публичные функции.

В процессе обсуждения законопроекта, в том числе Общественной палатой и Советом по правам человека при Президенте РФ вопрос о статусе граждан в системе общественного контроля был наиболее дискуссионным. Суть дискуссии сводилась к возможности закрепления за гражданами и группами граждан статуса субъектов общественного контроля.

В диссертационных работах последних лет, посвященных исследованию общественного контро-

ля, граждане однозначно признаются субъектами общественного контроля, более того, они рассматриваются как обладатели приоритетных прав в данной деятельности, и в первую очередь – права на информацию.

Так, например, О.А.Околеснова отмечает, что граждане как носители права на доступ к информации являются основными субъектами общественного контроля. По мнению автора, необходимо путём реализации принципа информационной открытости и внедрения информационно-коммуникационных технологий дать возможность участвовать в процедурах общественного контроля каждому гражданину. Такое участие должно быть возможно в индивидуальном порядке, в том числе как с использованием средств электронной демократии и иных информационно-коммуникационных технологий, так и через участие в мероприятиях, организуемых иными субъектами общественного контроля.²

¹ Собрание законодательства РФ. – 28.07.2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213

² Околеснова, О. А.. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : авторе-

По мнению О. С. Забраловой, необходимо выделить в системе общественного контроля гражданский контроль, который по своей природе представляет собой контроль отдельных граждан за деятельностью государственных органов и должностных лиц.³

В принятом окончательном варианте текста закона участию граждан в общественном контроле посвящена отдельная статья – ч.1 ст.3. подтверждающая право граждан участвовать в общественном контроле не только через общественные объединения и иные некоммерческие организации, но и лично, а в ч.3 данной статьи указано, что это участие осуществляется в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Другие части данной статьи (ч.4-ч.7) не вполне соотносятся ее наименованием, поскольку определяют формы общественного контроля для общественных объединений и иных некоммерческих организаций.

При определении правового статуса граждан в системе общественного контроля ключевой является норма ч.1 ст.9 Закона об общественном контроле, которая содержит перечень субъектов общественного контроля – это общественные палаты и общественные советы федерального, регионального и муниципального уровня, и граждане в него не включены. В тексте Закона (например, ч.2 ст.20, ч.4 ст.2) неоднократно используется термин «иные субъекты общественного контроля». Значение данного термина сложно уяснить с учетом того, что перечень субъектов общественного контроля в ч.1 ст.9 является закрытым. В любом случае, граждане к нему не относятся.

Исключение граждан из числа субъектов общественного контроля соответственно исключает и распространение на них таких правомочий субъектов общественного контроля, как, например, запрос информации в целях общественного контроля и инициирование мероприятий общественного контроля.

Как было ранее отмечено, участие в таких мероприятиях граждан законодатель связывает со статусом общественного инспектора и общественного эксперта.

В ч.1 ст. 21 Закона об общественном контроле установлено, что общественный инспектор

привлекается к данной деятельности на общественных началах, при этом не определено, какими качествами и навыками он должен обладать. Неопределенность таких требований явно диссонирует со значительным объемом полномочий общественного инспектора – это право на получение информации от органов государственной власти и органов местного самоуправления, право на подготовку итогового документа по результатам общественной проверки и право изложить особое мнение в нем. Отметим, что требования к итоговому документу по результатам общественного контроля высокие – общественный инспектор должен изложить в нем объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации.

Не определен в Законе об общественном контроле и порядок привлечения общественного инспектора к общественной проверке, а также взаимоотношения в этом случае с его работодателем в связи с участие в общественной проверке, поскольку это требует определенных временных затрат.

В отличие от общественного инспектора порядок привлечения общественного эксперта в данном Законе определен более конкретно. Общественный эксперт привлекается к проведению мероприятий субъектами общественного контроля. Из норм ч.7 ст. 22 следует, что общественные эксперты отбираются на основании информации научных, образовательных организаций, общественных объединений или иных негосударственных некоммерческих организаций. Конкретные права общественного эксперта в Законе об общественном контроле не определены, за исключением права подготовки или участия в подготовке итогового документа. Объем этих прав определен в ч.1 ст. 22 достаточно абстрактно и неопределенно – это необходимые для эффективного проведения общественной экспертизы права, установленные законодательством РФ для проведения общественной экспертизы в отдельных сферах общественных отношений.

В качестве примера определения полномочий общественного эксперта с учетом специальных норм отраслевого законодательства можно привести нормы, устанавливающие порядок осуществления общественной экологической экспертизы, закрепленный в ст.-ст. 19-25 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. От 28.06.2014) «Об экологической экспертизе»⁴

ферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. -М., 2014. – с.8

³ Забралова, О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. -М., – 2012. – с.9.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 27.11.1995. – № 48. – Ст. 4556

В частности, в ст. 22 данного Закона в процессе проведения экологической экспертизы закреплено право получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе; знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы; участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Таким образом, объем прав общественного эксперта, в отличие от общественного инспектора, обусловлен специальными (отраслевыми) нормами, а не общими нормами Закона об общественном контроле. Отсутствие таких специальных норм в отдельных сферах публичного управления существенно снижает возможности общественного эксперта сформулировать объективные, достоверные и обоснованные выводы в итоговом документе по материалам общественного контроля, как того требует законодатель в ч.2 ст. 23 Закона об общественном контроле.

Анализируя правовой механизм участия граждан в деятельности по осуществлению общественного контроля, следует учитывать особое значение термина «общественный контроль» в этом Законе, поскольку он определяет смысл и назначение данной деятельности, отличной, например, от государственного контроля.

В Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» государственный контроль направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений и их последствий юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, требований, установленных законодательством РФ, а также на систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении их деятельности.

В Законе об общественном контроле он осуществляется в целях наблюдения, общественной проверки, анализа и общественной оценки деятельности органов власти, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Полагаем, что законодатель, формулируя данное понятие, в качестве целей указы-

вает формы общественного контроля (проверка, анализ, оценка), а формы сами по себе целью быть не могут.

Таким образом, общественный контроль не преследует в качестве основной цели выявление нарушений законодательства со стороны органов власти. При этом, если учитывать цели, конкретизированные законодателем в ч.1 ст.5 Закона об общественном контроле, то смысл и назначение данной деятельности сводится к принятию участия общественности, гражданских институтов в выработке и оценке решений органов власти различных уровней и нормативных актов, а также анализе этой деятельности. Это существенным образом снижает значимость общественного контроля, создает неопределенность границ и пределов деятельности как общественных инспекторов и общественных экспертов, так и субъектов общественного контроля (общественных палат и общественных советов).

Указанные выше цели определили намерение законодателя привлекать граждан к участию в таких формах общественного контроля, как общественный мониторинг, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания. В данном случае по итогам таких мероприятий учитывается консолидированное мнение населения, конкретный гражданин выступает только в качестве респондента опросов или участника дискуссий. Результаты таких мероприятий могут учитываться при выработке решений и оценке деятельности органов власти, и смысл и назначение такой деятельности граждан – это сотрудничество с органами власти, соучастие в публичном управлении.

Анализируя правовой механизм участия граждан в общественном контроле, следует учитывать отраслевое законодательство в этой сфере. В Законе об общественном контроле в ст. 2 прямо указано, что правовую основу общественного контроля, помимо норм данного Закона, составляют другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, субъектов РФ и муниципальные нормативные правовые акты. Кроме того, данный Закон допускает, согласно положениям ч.2 ст.4, использование форм общественного контроля, закрепленных в иных федеральных законах. Из приведенных норм однозначно не следует, что граждане могут участвовать в общественном контроле, не являясь субъектами общественного контроля согласно Закону об общественном контроле, и являясь таковыми исходя из норм отраслевого законодательства. Вместе с тем в отраслевом зако-

нодательстве достаточно примеров, когда граждане отнесены к субъектам общественного контроля.

Например, в Федеральном законе от 22.11.1995 № 171-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»⁵ нормы ч.1, ч.2 ст.24 устанавливают, что общественный контроль за соблюдением настоящего Федерального закона осуществляется гражданами и общественными объединениями, а государственные органы и должностные лица обязаны содействовать гражданам и общественным объединениям в проведении соответствующих проверок фактов нарушения настоящего Федерального закона и в десятидневный срок уведомлять заявителей о принятых решениях.

В сфере земельных отношений Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 21.07.2014)⁶ ч.3 ст. 72 закрепляет норму о том, что общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих предусмотренные настоящим Кодексом права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 21.07.2014)⁷ в ч.8 ст. 20 содержит следующий перечень субъектов общественного жилищного контроля – общественные объединения, иные некоммерческие организации, советы многоквартирных домов, другие заинтересованные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации. К последним, безусловно, можно отнести и граждан.

Еще один пример – нормы Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.» Согласно положениям ч.1 ст. 21 данного Закона, зарегистрированные в

установленном федеральным законом порядке общественные объединения и иные некоммерческие организации в соответствии с их уставами, а также граждане вправе осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации общественный контроль за соблюдением требований настоящего Федерального закона. При осуществлении общественного контроля общественные объединения и иные некоммерческие организации, граждане вправе осуществлять мониторинг оборота информационной продукции и доступа детей к информации, в том числе посредством создания «горячих линий».

Региональный опыт правового регулирования участия граждан в общественном контроле достаточно интересен, но не обширен. В субъектах Российской Федерации можно отметить две ключевые особенности в данной сфере.

Первая особенность – абсолютно различные подходы в формировании понятия и содержания общественного контроля.

Например, в ст.2 Закона Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»⁸ общественный контроль определяется как деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления и иных объектов общественного контроля.

Общественные интересы в данной статье определены как осознаваемые обществом потребности в обеспечении благополучия, безопасности, стабильности, устойчивом развитии общества, представлении и защите прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, Конституцией (Основным законом) Республики Саха (Якутия) и законодательством Республики Саха (Якутия).

Граждане как субъекты общественного контроля перечислены первыми в системе субъектов общественного контроля Республики Саха (Якутия). Помимо них, данная система включает объединения граждан, некоммерческие организации, Общественную палату Республики Саха (Якутия), общественные советы при исполнительных органах государственной власти Республики Саха (Якутия), общественные советы (палаты) муници-

⁵ Собрание законодательства РФ. – 27.11.1995. – № 48. – Ст. 4553

⁶ Собрание законодательства РФ. – 29.10.2001. – № 44. – Ст. 4147

⁷ Собрание законодательства РФ. – 03.01.2005.- № 1 (часть 1). – Ст. 14

⁸ Ил Тумэн. – № 21. 30.05.2014 (ст. 5 – 42)

пальных образований, профессиональные союзы, их ассоциации и объединения. Перечень субъектов общественного контроля является открытым.

В Пермском крае механизм общественного (гражданского) контроля закреплен в Законе Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае.»⁹ Сущность данного правового механизма заключается в том, что субъекты общественного (гражданского) контроля, к которым отнесены граждане и общественные объединения, а также региональные группы общественного контроля составляют акт по результатам общественного (гражданского) контроля. Данный акт должны рассмотреть государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица. Сам общественный (гражданский) контроль определяется в данном законе как непосредственное наблюдение гражданами и(или) их объединениями за соблюдением прав и законных интересов граждан.

Как видим, и в том, и в другом случае граждане однозначно отнесены к субъектам общественного контроля. При этом в Республики Саха (Якутия) формами общественного контроля являются наблюдение, проверка и оценка соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления и иных объектов общественного контроля, в Пермском крае – наблюдение за соблюдением прав и законных интересов граждан, при этом сфера общественного (гражданского) контроля в Пермском крае не ограничивается только сферой публичного управления.

Оригинальна модель общественного контроля в Ульяновской области, если этот контроль вообще можно назвать таковым, то есть общественным. В данном субъекте Федерации создана Палата справедливости и общественного контроля, которая является постоянно действующим *государственным органом* Ульяновской области. Соответствующее положение закреплено в Законе Ульяновской области от 06.11.2013 № 208-30 (ред. от 05.05.2014) «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области.»¹⁰

Вторая особенность регионального правового регулирования участия граждан в общественном контроле – это развитие его отраслевой составляющей. Основными сферами отраслевого обще-

ственного контроля являются сфера благоустройства, жилищных и коммунальных услуг (например, Закон г. Москвы от 12.03.2014 № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг»),¹¹ сфера экологии (например, Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17.03.2014 № 6-РЗ «Об общественном экологическом контроле»),¹² сфера бюджетных инвестиций (например, Закон Красноярского края от 09.06.2011 № 12-5979 «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты»),¹³ и др.

В указанных законах субъектов РФ граждане отнесены к субъектам общественного контроля наряду с общественными объединениями, иными некоммерческими государственными организациями.

Исследование правового регулирования участия граждан в общественном контроле позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Новеллы Закона об общественном контроле предусматривают личное участие граждан в данной деятельности только в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Граждане не могут лично инициировать мероприятия по осуществлению общественного контроля. Законом об общественном контроле не урегулирован в полной мере статус общественного инспектора в части требований к нему, порядка его привлечения в мероприятиям общественного контроля, в отличие от общественного эксперта.

2. Предназначение общественного контроля законодатель видит не столько в выявлении нарушений в сфере публичного управления, сколько в анализе, оценке деятельности и участии в принятии решений органов власти федерального, регионального и муниципального уровня. Такой подход позволяет говорить о смешении понятий «общественный контроль деятельности в сфере публичного управления» и «общественное участие в публичном управлении». Безусловно, институты общественного контроля и отдельные граждане не могут и не должны претендовать на присвоение юрисдикционных функций по юридической квалификации противоправных деяний органов власти

⁹ Собрание законодательства Пермского края. – № 12. – 22.12.2011

¹⁰ Ульяновская правда. – № 144 (23.415). – 11.11.2013.

¹¹ Ведомости Московской городской Думы. – 28.04.2014. – № 4. – Ст. 61

¹² Официальная Кабардино-Балкария. – № 11. – 21.03.2014

¹³ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – № 32(473). – 27.06.2011

различных уровней и должностных лиц, однако они должны обладать полномочиями по формированию информации, материалов, а также представлять свои заключения по поводу соблюдения законности деятельности органов власти различного уровня и должностных лиц.

3. Правовая модель общественного контроля, закрепленная в новом Законе, не учитывает сложившуюся практику правового регулирования участия граждан в общественном контроле. Региональное законодательство однозначно закрепляет статус граждан как субъектов общественного контроля, и предусматривает прямые, а не опосредованные формы участия граждан

в данной деятельности, в отличие от Закона об общественном контроле. В этой связи правоприменительная практика на уровне регионов в части прямого участия граждан в общественном контроле может столкнуться с неоднозначно разрешаемыми коллизиями. Унификация регионального законодательства в данной сфере с нормами нового Закона может стать шагом назад в развитии институтов общественного контроля как в регионах, так и в стране в целом, что противоречило бы принципам публичности и открытости, многообразия форм общественного контроля, закрепленным в ст.6 Закона об общественном контроле.

Библиография:

1. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. М.: Издательство «Весь мир», 2010. – 224 с.
2. Забралова, О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.-М.,-2012.-25 с.
3. Литвиненко В. Т. Общественный контроль в системе государственного управления: учебное пособие.-Ставрополь: Альфа Принт, 2012.-216 с.
4. Новиков А. В. Контроль в социально-политической системе российского общества: [монография] / А. В. Новиков, М.: Современная экономика и право. 2005. – 407 с.
5. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России: Монография / Колл. авторов; Отв. ред. д.ю.н. проф. С. М. Зубарев. М.: Финансовый университет, 2011.-184 с.
6. Околеснова О.А. Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4.-С. 18-21
7. Околеснова, О. А.. Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.-М., 2014.-26 с.
8. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка. // Журнал российского права. 2013. № 2.-С.130-137
9. Хазанов С. Д. Общественный контроль в социальных сферах государства. М. Издательство «Юрист», 2012.-164 с.
10. Федотов М. А. Информационно-правовые аспекты общественного контроля. // Всероссийский научный журнал «Вопросы правообразования». 2012. №. 2. С. 57-78.

References (transliterated):

1. Goncharov A. A. Grazhdanskiy kontrol' nad organami vlasti. M.: Izdatel'stvo «Ves' mir», 2010. – 224 s.
2. Zbralova, O. S. Razvitie obshchestvennogo kontrolya v sfere deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii : avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk.-M.,-2012.-25 s.
3. Litvinenko V. T. Obshchestvennyi kontrol' v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: uchebnoe posobie.-Stavropol': Al'fa Print, 2012.-216 s.
4. Novikov A. V. Kontrol' v sotsial'no-politicheskoi sisteme rossiiskogo obshchestva: [monografiya] / A. V. Novikov, M.: Sovremennaya ekonomika i pravo. 2005. – 407 s.
5. Obshchestvennyi kontrol' za deyatel'nost'yu gosudarstvennykh organov v usloviyakh modernizatsii Rossii: Monografiya / Koll. avtorov; Otv. red. d.yu.n. prof. S. M. Zubarev. M.: Finansovyi universitet, 2011.-184 s.
6. Okolesnova O.A. Znachenie obshchestvennykh interesov pri osushchestvlenii obshchestvennogo kontrolya // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. 2013. № 4.-S. 18-21
7. Okolesnova, O. A.. Informatsionno-pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii : avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk.-M., 2014.-26 s.
8. Starodubova O.E. Obshchestvennyi kontrol': pravovaya podderzhka. // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. № 2.-S.130-137
9. Khazanov S. D. Obshchestvennyi kontrol' v sotsial'nykh sferakh gosudarstva. M. Izdatel'stvo «Yurist», 2012.-164 s.
10. Fedotov M. A. Informatsionno-pravovye aspekty obshchestvennogo kontrolya. // Vserossiiskii nauchnyi zhurnal «Voprosy pravovedeniya». 2012. №. 2. S. 57-78.