

Самсонова Е.Ю.

*Научный руководитель: к. ф. н., зав. каф. юриспруденции Каткова Л.В.
Муромский институт (филиал) федерального государственного образовательного
учреждения высшего образования «Владимирский государственный университет
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»
602264, г. Муром, Владимирская обл., ул. Орловская, 23
E-mail: lenochka.samsonova123@yandex.ru*

Правовое регулирование и формы осуществления общественного контроля

Базу гражданского общества и правового государства в РФ составляет система общественного контроля. Необходимо отметить, что на сегодня общественный контроль находится на стадии становления. Причина этому видится в том, что долгое время общественный контроль не имел своего нормативного закрепления и являлся только предметом научных дискуссий. Принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» наконец произошло летом 2014 года, и в результате он стал основополагающим актом в данной сфере, закрепив порядок осуществления общественного контроля, что нельзя не отметить, как положительный момент. Но вместе с этим указанный федеральный закон встретил и критику.

М.А. Федотов, указывает на то, что этот закон не обеспечивает в полной мере правовое регулирование отношений по осуществлению общественного контроля. Так, среди изъянов он называет нижеследующее, в частности, не удалось закрепить нормативное определение общественных интересов, встречающееся во многих нормативных правовых актах, а также неполный перечень субъектов общественного контроля (нет граждан и их объединений).[1] С.А. Авакьян утверждает, что согласно положениям указанного выше акта общественный контроль осуществляется «санкционированными» общественными органами. Закон, по его мнению, не предусматривает создание инициативных контрольных групп самим населением либо рекомендации гражданами кандидатур в состав органов общественного контроля.[2] В.В. Гриб критикует нормативное определение «общественный контроль», отмечая, что его следует доработать, так как оно до конца не охватывает всю специфику понятия.[3]

В соответствии со ст. 4 Закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. К недостаткам данного положения необходимо отнести следующее, во-первых, из определения вытекает, что общественный контроль может осуществляться лишь субъектами общественного контроля, которые названы в ст. 9 Закона. Если обратиться к этому перечню, то можно обратить внимание, что он не включает граждан и их объединения, и, следовательно, из этого следует, что общественный контроль перечисленные лица осуществлять не могут. Во-вторых, Е.В. Киричек, также считающий определение общественного контроля не совсем удачным, отмечает, что в нем указаны цели, которые в ст. 5 Закона не перечислены.[4]

Ввиду этих противоречий, необходимо дать наиболее точное определение. Таким образом, ч. 1 ст. 4 Закона следует изложить в следующей редакции: «1. Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля по изучению, анализу, проверке и общественной оценке деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, а также издаваемых ими актов и принимаемых решений на предмет их соответствия общественным интересам.». Также необходимо определить, что понимать под общественными интересами, и, следовательно, предлагаем дополнить ст. 4 частью 1.1 следующего содержания: «1.1 Деятельность, являющаяся объектом общественного контроля, признается соответствующей общественным интересам, если она реально нацелена

на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, иных охраняемых Конституцией Российской Федерации благ и ценностей.».

Кроме этого перечень субъектов, изложенный в Законе, требует включения в него граждан РФ и их объединений. Согласно ст. 3 Закона граждане РФ вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, а также в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

В соответствии со ст. 9 субъектами, осуществляющими общественный контроль, являются: 1) Общественная палата Российской Федерации; 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации; 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований; 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с этим законодатель также закрепляет перечень т.н. специальных субъектов общественного контроля, обеспечивающих реализацию отдельных форм общественного контроля: 1) общественные наблюдательные комиссии; 2) общественные инспекции; 3) группы общественного контроля; 4) иные организационные структуры общественного контроля.

Отсюда вытекает, что граждане и их объединения могут принимать участие в осуществлении общественного контроля только опосредованно, таким образом, прослеживается противоречие. Изъятие граждан из числа субъектов общественного контроля, сообразно, влечет исключение распространения на них правомочий, которые присущи нормативно закрепленным субъектам, например, запрос информации в целях общественного контроля и инициирование мероприятий общественного контроля. Необходимость включения граждан и их объединений в состав субъектов общественного контроля подтверждается и положениями Закона. Так, в ст. 5, посвященной целям и задачам общественного контроля, среди прочих задач, перечисляется повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества. Следовательно, данную задачу невозможно решить, если граждане не смогут быть субъектами общественного контроля. Таким образом, предлагается дополнить перечень субъектов гражданами и их объединениями.

Основным органом, осуществляющим общественный контроль, на данный момент является Общественная палата, трехуровневая система которой закреплена в ст. 12 Закона. Она выглядит следующим образом: 1) Общественная палата Российской Федерации – федеральный уровень; 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации – региональный уровень; 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований – муниципальный уровень.

В Федеральном законе от 4 апреля 2005 г. №32 «Об Общественной палате Российской Федерации» с первых статей речь идет о задачах, которые на нее возлагаются, о добровольности ее формирования. Так, Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации. В Законе же Владимирской области от 29.12.2016 N 154-ОЗ «Об Общественной палате Владимирской области» нет указания на задачи, которые она должна выполнять, предполагая, что они схожи с задачами, выполняемыми на федеральном уровне. В Положении об Общественной палате округа Муром есть указание на ее задачи, и они созвучны с указанными выше.

Надо сказать, названные акты в своем тексте используют термин «общественно значимый интерес», но точного определения, какой именно интерес следует считать общественно значимым, нет.

Кроме этого, обращает на себя внимание порядок формирования данных структур, который косвенно указывает на их «санкционированный» характер. Так, в состав Общественной палаты РФ входят 40 граждан, имеющих особые заслуги перед государством и

обществом, перечень которых утвержден Президентом РФ, 85 представителей общественных палат субъектов РФ и только 43 представителя общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Одну треть состава Общественной палаты Владимирской области утверждает Губернатор Владимирской области, одну треть – Законодательное Собрание Владимирской области, после чего они утверждают еще одну треть из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями, зарегистрированных на территории Владимирской области.

Из этого можно сделать вывод, что в составе участников общественных палат превалирует доля делегированных от государственных органов граждан, что приводит к некой зависимости данного субъекта общественного контроля от властных структур и затрудняет взаимодействие общества и публичной власти. Также такой порядок формирования не позволяет гражданам, не входящим в общественные объединения или некоммерческие организации, не имеющим особых заслуг перед государством и обществом, перечень которых утвержден Президентом РФ, но стремящимся участвовать в осуществлении общественного контроля, войти в состав Общественной палаты.

Глава 3 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» посвящена формам, которые может принимать общественный контроль. Так, формами являются общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, а также общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания, являющиеся формами взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления. Закон оставляет этот перечень открытым, предусматривая осуществление общественного контроля и в иных формах, ему не противоречащих.

Резюмируя, следует отметить, что институт общественного контроля в нашей стране еще только формируется, и его становление будет затруднено наличием пробелов в законодательстве, которые необходимо исправить.

Литература

1. Авакьян С.А. Об эффективности общественного контроля в Российской Федерации // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления: Сборник материалов международной научно-практической конференции, 26 - 27 сентября 2016 г. / Отв. ред. Т.Н. Михеева. Йошкар-Ола: Вертола, 2016. С. 9 - 10. [2]
2. Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 11. С. 6. [3]
3. Киричек Е.В. Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 9. С. 45. [4]
4. Михеева Т.Н. И снова об общественном контроле: грядущие новации законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 5. С. 34 - 37. [1]