УДК 34

Якутин Д.В.[1]

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РФ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы формирования и тенденции развития законодательной базы, регламентирующей вопросы осуществления общественного контроля в РФ

Ключевые слова: законодательство, общественный контроль, гражданское общество, открытость органов власти и управления

Yakutin D.V.

LEGAL ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL IN RUSSIA

Abstract. The article deals with the problems of formation and development trends of the legal framework regulating issues of public control in the Russian Federation

Keywords: legislation, public control, civil society, openness of government and management

Одним из направлений деятельности Российского государства является активное взаимодействие всех его органов с институтами гражданского общества. В этом процессе важную роль играет контроль со стороны граждан за соблюдением выполнения государственными органами своих обязанностей перед народом, исключение злоупотребления властью, защита прав и свобод человека и гражданина, согласование общественно значимых интересов общества, его индивидов и государства. В современных условиях в связи с потребностями модернизации государственного управления, борьбы с коррупцией, повышения качества реализации государственных функций и оказания государственных услуг значение общественного контроля многократно возрастает. В подобных условиях важным признаком высокого уровня развития демократии и гражданского общества в государстве является реальное участие граждан в управлении государственными делами. В настоящее время к управлению самыми различными сферами государственной и общественной жизни, наряду с органами государства, достаточно активно привлекаются институты гражданского общества. Институты гражданского общества непосредственно не включены в структуру государства, однако позволяют гражданам и их добровольным, основанным на равенстве объединениям реализовывать свои законные интересы, инициативы и, таким образом, оказывать влияние на государство, в т.ч. и контролируя деятельность его различных структур. К таким институтам можно отнести негосударственные некоммерческие организации, общественные объединения и фонды, профессиональные союзы, общественные наблюдательные комиссии, средства массовой информации и др. Некоммерческие организации, общественные объединения являются наиболее эффективными организационно-правовыми формами самоорганизации граждан в аспекте взаимодействия с государством. Посредством общественного контроля общество, в лице его гражданских институтов, проверяет действия отдельных субъектов государственного управления в соответствии с социальными нормативами, ценностными стандартами, правовыми установлениями.

Общественный контроль за деятельностью органов власти и управления можно определить как комплекс мер, реализуемых гражданами и (или) их объединениями с целью наблюдения и оценки эффективности осуществления органами государственной

[1] *Якутин Дмитрий Владимирович*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Yakutin Dmitry, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

власти своих полномочий. Посредством осуществления общественного контроля формируются стандарты правомерной деятельности как самого общества, так и отдельных его индивидов, групп и институтов. [1] Преследуя свои экономические, социальные и другие законные интересы, граждане и их объединения оказывают влияние на деятельность государства и тем самым осуществляют общественный контроль. Однако органы общественного контроля не обладают государственно-властными полномочиями, в связи с чем имеют ограниченные возможности влияния на органы государственной власти лишь посредством дачи заключений, предложений, обращений и т.д.

Согласно ст. 32 Конституции РФ, граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Институты гражданского общества активно участвуют в процессе формирования государственного аппарата и последующего контроля за их деятельностью. Так, в соответствии со ст. 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы является открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет принципы доступности информации о гражданской службе и взаимодействия с общественными объединениями и гражданами.

Важную роль в ходе осуществления общественного контроля играют аттестационные комиссии государственных служащих, задача которых состоит в оказании содействия при формировании кадрового состава государственных органов. Аттестация есть форма контроля со стороны специально созданной комиссии в целях определения соответствия гражданского служащего занимаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. В состав аттестационной комиссии, наряду с представителями государственных органов, входят представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим государственным органом в качестве независимых экспертов. Привлечение представителей общественности к процедуре аттестации говорит о присутствии начал открытости в деятельности государственных органов, об их взаимодействии с обществом. Цель проведения аттестации заключается не только в контроле за законностью и правомерностью деятельности госслужащих, но и в оценке целесообразности, эффективности и результативности такой деятельности. Таким образом, аттестация способствует повышению профессионального уровня служащих, что приводит к формированию высококвалифицированного кадрового состава государственных органов. Представители общественности принимают участие и в приеме на работу государственных служащих, осуществляемом на конкурсной основе, что обеспечивает беспристрастность в проведении конкурса, а также равный доступ граждан к государственной службе.

Общественный контроль осуществляется не только коллективными образованиями, объединениями граждан, но и каждым гражданином отдельно. Конституция РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Также каждому человеку и гражданину гарантируется защита прав и свобод. Данное положение развито в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Обращаясь к проблеме правового регулирования организации общественного контроля за деятельностью органов власти и управления следует отметить, что к настоящему времени в целом сформирована законодательная база, регламентирующая вопросы осуществления общественного контроля. Отсутствие до недавнего времени базового федерального закона об обеспечении общественного контроля за деятельностью органов власти и управления вызвала настоятельную необходимость в принятии соответствующего нормативного правового акта, проект которого был подготовлен Советом по правам человека при Президен-

те РФ и Общественной палатой РФ. 21 июля 2014 года главой государства был подписан Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», [2] который устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля 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. При всей значимости принятия данного федерального закона для повышения участия граждан в управлении делами государства качество его подготовки вызывает ряд вопросов, требующих своего разъяснения. [3]

Так, например, согласно статье 4 рассматриваемого 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. Обращает на себя внимание, что трактовка понимания смысла общественного контроля в представленной редакции носит непродуктивный характер в силу отсутствия в ней упоминания о его направленности на выявление и устранение нарушений правовых норм органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. К числу субъектов общественного контроля, исходя из статьи 9, законодателями причисляются общественные палаты и советы всех уровней, выступающих в качестве инициаторов осуществления общественного контроля во всех возможных формах. Право же граждан на участие в осуществлении общественного контроля лично и вне состава общественных объединений, предусмотренное статьёй 3 закона в данном случае является нереализуемым ввиду несогласованности в понимании смыслов данных норм. Обращает на себя особое внимание тот факт, что в число принципов осуществления общественного контроля не включена вовлеченность, рассматриваемая как участие граждан и институтов гражданского общества в общественном контроле на общих основаниях. В данном случае возможность участия в общественном контроле должна быть гарантирована в равной степени любому гражданину, желающему защищать общественные интересы.

Говорить о результирующем эффекте положений рассматриваемого закона приходится с большой долей условности ввиду отсутствия в его тексте такой цели как снижение рисков принятия и реализации противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений. Ставится под сомнение реалистичность достижения такой цели как обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия ввиду того, что исходя из соответствующего принципа общественного контроля подобный учет предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля, указанными органами и организациями допускается лишь в оговоренных случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

Справедливости ради следует отметить, что согласно статье 16 в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке

эффективности деятельности государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Безусловную значимость данного закона имеет ряд положений статьи 27 констатирующих, в частности, что субъект общественного контроля в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций вносит предложения в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления о привлечении к ответственности виновных должностных лиц. Но вместе с тем, акцентирование внимания на том, что воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля предполагает ответственность, установленную законодательством РФ, не повлекло за собой со стороны разработчиков ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» конкретных пояснений о случаях и видах привлечения к ответственности. [3]

Как представляется, реализация норм закона «Об основах общественного контроля в РФ», предполагающего доработку действующей редакции, потребует от органов власти и управления существенной перестройки своей деятельности, что предусмотрено такими направлениями административной реформы, как: повышение открытости и объективности процедур, умение обосновывать свои действия в диалоге с обществом, повышение ответственности за достижение результата и др. Поэтому одним из главных последствий принятия документа станет повышение качества деятельности самих органов власти и управления и расширение их возможностей за счет привлечения и использования ресурсов гражданского общества. С реализацией положений данного документа повысится объективность принимаемых органами государственной власти субъекта РФ решений за счет создания системы обратной связи с обществом. Другим ожидаемым последствием станет постепенная активизация граждан и повышение уровня их гражданской компетенции. У органов государственной власти появится возможность найти социальную поддержку для реализации своих решений и преодолеть существующие противоречия между обществом и государством. В подобных условиях можно ожидать активизации общественной жизни и ее концентрации на решении актуальных проблем того или иного региона.

Помимо базового закона об основах общественного контроля в РФ принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих отдельные стороны обеспечения общественного контроля за деятельностью органов власти и управления, центральное место среди которых занимает Конституция РФ. Вместе с тем, необходимо отметить, что конституционно-правовой режим общественного контроля на сегодняшний день не определен. Данный институт отчасти подразумевается в положениях статьи 1, утверждающих Россию в качестве демократического государства, и положениях статьи 3 Конституции России, закрепляющих российский народ в качестве единственного источника власти и устанавливающих формы ее реализации. [4] Но нет четких правовых норм, позволяющих определить место общественного контроля в системе государственной власти, его принципы и механизмы, права граждан и обязанности государственных, муниципальных органов и служащих в этой сфере. Отсутствуют даже конституционные положения, касающиеся сферы организации избирательного контроля.

Отсутствие соответствующей конституционно-правовой регламентации является серьезным препятствием для организации общественного контроля. Этот важный правовой институт фактически отнесен в сферу социальной самоорганизации и саморегулирования и развивается лишь на основе таких конституционных прав, как право на свободу мысли и слова, право на свободу объединений, право на защиту своих интересов и свобод. При этом институт общественного контроля не защищен от всевозможных правоограничений, в конечном счете, вызывающих его деформации и недостатки. Отсутствие четкой правовой регламентации общественного контроля в известном смысле можно считать пробелом, допущенным законодателем, игнорированием им требований международно-правовых ак-

тов, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, и, прежде всего Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах человека 1966 г., Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и др. Регламентация общественного контроля отсутствует и в таких ключевых законах, как Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а применительно к органам внутренних дел – в ФЗ «О полиции», содержащем всего лишь несколько отсылочных положений об осуществлении общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов. [5]

Разработка положений закона «Об основах общественного контроля в РФ» предопределила необходимость параллельного создания механизмов участия граждан и общественных организаций в контроле за деятельностью органов власти, а также компаний с госучастием, формулирование и внедрение которых выступили приоритетом работы рабочей группы Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства. Внедрение таких механизмов ведется в соответствии с Указами Президента от 7 мая 2012 года, а также Основными направлениями деятельности Правительства до 2018 года и предусмотрено Концепцией совершенствования форм и методов общественного контроля и «дорожной картой» по ее реализации. В концепции прописаны основные принципы общественного контроля: независимость, вовлеченность, всеохватность, открытость, обязательность. В документе описаны несколько форм общественного контроля над работой органов власти и определены основные направления его совершенствования. Речь идет о создании организационных и правовых основ общественного контроля; внедрении и развитии механизмов открытости органов государственной власти и местного самоуправления; о создании условий (стимулировании) для вовлеченности граждан и некоммерческих организаций в процессы контроля.

Среди федеральных законов, устанавливающих правовые основы функционирования институтов гражданского общества в контексте рассмотрения вопросов обеспечения общественного контроля, следует упомянуть: 1) ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82 «Об общественных объединениях» 2) ФЗ от 12 января 1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях» 3) ФЗ от 26 сентября 1997 г. № 125 «О свободе совести и о религиозных объединениях» 4) ФЗ от 11 августа 1995 г. № 135 «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» 5) ФЗ от 17 июня 1996 г. № 74 «О национально-культурной автономии». Значительное место в обеспечении общественного контроля за деятельностью органов власти и управления отводится таким нормативным правовым актам как: ФЗ от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»; ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; ФЗ от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; ФЗ РФ от 27 июля 2006 г. № 149 – ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; ФЗ РФ от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ»; ФЗ РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ Д. Медведевым 31 июля 2008 г. пр-1568 и пролонгированный на последующие годы; Концепция административной реформы в РФ в 2006-2010 годах и План мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006-2010 годах; ФЦП «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)», утвержденная Указом Президента РФ от 10 марта 2009 года № 261; «Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Фе-

дерации на 2016 - 2018 годы», утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403, ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 гг.)» (Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65); Концепция общественной безопасности в РФ (утв. Президентом РФ от 20 ноября 2013 года) и др. [6]

Следует отметить, что существенную роль в становлении институтов гражданского общества и обеспечении общественного контроля сыграли: введение института Уполномоченного по правам человека в РФ (1993 г.), учреждение Комиссии по правам человека при Президенте РФ (1993 г.), организация Гражданского форума, учреждение Совета при Президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (2004 г.), организация Общественной палаты (2005 г.) и др. Нормы, регламентирующие взаимодействие власти и гражданского общества через осуществление общественного контроля, содержатся и в специальных законах, регулирующих отдельные сферы общественной жизни, виды деятельности или деятельность отдельных видов организаций. Такими законами являются, например, ФЗ от 23 ноября 1995 г. № 174 «Об экологической экспертизе», содержащий нормы об общественной экологической экспертизе, ФЗ от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» и ФЗ «О защите прав потребителей», устанавливающие формы поддержки государством этих видов объединений и предусматривающие возможности их участия в принятии властью решений, затрагивающих их интересы. Обращает на себя внимание, что федеральное законодательство о гражданском добровольном самоопределении и самоорганизации дополняется соответствующей правовой базой на уровне субъектов РФ. В ряде субъектах РФ и отдельных муниципальных образованиях РФ принят достаточно большой массив нормативно-правовых актов, постановлений, затрагивающих вопросы взаимодействия власти и общества.

Нормативно-правовое обеспечение гражданского ассоциирования предоставляет общественности новые возможности для контроля общества над властью и качеством предоставляемых публичных услуг. Правовой смысл общественного контроля заключается не только в получении информации о фактическом состоянии объекта контроля и соответствии полученных результатов ожидаемым, в проверке фактического выполнения закона или иного общеобязательного предписания, целесообразности деятельности подконтрольных проверке путей и средств такого выполнения, но и в практическом устранении нарушений, содержащихся в принятых решениях, принятии мер в процессе контроля для оценки и устранения недостатков и т.д. [7] Субъекты общественного контроля в равной степени могут использовать и правовые, и социальные контрольные механизмы. В первом случае субъекты общественного контроля в случае выявления нарушений законности со стороны государственных органов и должностных лиц гражданской службы применяют правовые механизмы, реализуя конституционное право на обращение в различные органы государственной власти для принятия соответствующих мер. В другом случае при обнаружении недостатков в деятельности гражданских служащих контрольное воздействие осуществляется через институт общественного мнения (референдум, выборы, общественное участие в обсуждении государственных проблем, опросы, анкетирование и т.п.). Используя этот социальный институт, основанный на моральных и этических нормах, субъекты общественного контроля предают широкой огласке факты нарушений, формируют отрицательное отношение населения к ним и лицам, их совершившим, создают ситуацию политической объективности. Тогда во многих случаях и намного ощутимее мер государственного принуждения может быть порицание и осуждение общества. Кроме того, обнародование фактов злоупотребления властью, нарушений законности в системе гражданской службы не только имеет негативный резонанс в обществе, но и может стать поводом для вмешательства в ситуацию официальных лиц. Становление институтов гражданского общества должно сопровождаться расширением института общественного контроля, который, не подменяя и не заменяя контрольную деятельность государственных органов, способен оказать им неоценимую помощь и поддержку в реализа-

ции государственной политики. Общественный контроль, реализуемый организованно и целенаправленно в рамках политико-правовой системы, должен разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством посредством использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Садохина Н.Е. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля // Вестник ТГУ, выпуск 8 (112). 2012. – С. 293.
2. ФЗ РФ от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // http://www.rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html
3. Агеева Е.А., Тимченко В.А. Закон «Об основах общественного контроля в РФ» как регулятор эффективности института гражданского контроля // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 9. – С. 87.
4. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Российская газета. 21 января, 2009 г.
5. Тимченко В.А. Общественный контроль деятельности органов власти и управления как форма участия граждан в публичной политике РФ // Социально-гуманитарные знания. 2013. № 9. – С. 191.
6. 6. http://www.consultant.ru
7. Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства. // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. – С. 70.