УДК 342.571

Князев Антон Павлович – начальник юридического отдела Фонда поддержки малого предпринимательства Хабаровского края (г. Хабаровск). *E-mail: knyazanton@mail.ru*

А.П. Князев
A.P. Knyazev

Основы общественного контроля в Российской Федерации: предварительные оценки нового закона

Автором настоящей статьи проводится анализ положений нового Федерального закона от 21.07.2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». По мнению автора, указанный закон заслуживает положительной оценки, вместе с тем, отдельные нормы данного закона нуждаются в доработке. В частности, необходимо включить граждан в число субъектов общественного контроля, провести более четкую границу между отдельными формами взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, исключить из закона «размытые» формулировки и оценочные категории, употребление которых приводит к правовой неопределенности и предоставляет возможность для злоупотребления субъектом правоотношений предоставленными ему законом правами. Для устранения выявленных недостатков необходимо внесение соответствующих изменений в действующий Федеральный закон от 21.07.2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Bases of public control in the Russian Federation: preliminary evaluation of the new law

The author of the present article analyzes provisions of the new Federal law of 21.07.2014 № 212-FL «About bases of public control in Russian Federation». According to the author's opinion the pointed law deserves positive assessment but at the same time some provisions of this law need completion. In particular, it is necessary to include citizens in number of subjects of public control, to draw more clear boundary between separate forms of interaction of institutes of civil society with government bodies and local governments, to exclude «indistinct» formulations and estimated categories from the law, the use of which results in legal uncertainty and gives opportunity to the subject of legal relationships for abuse of the rights granted to it by the law. For elimination of the revealed shortcomings the existing Federal law of

21.07.2014 № 212-FL «About bases of public control in Russian Federation» needs corresponding changes.

***Ключевые слова**: общественный контроль, субъекты общественного контроля, граждане, формы общественного контроля.*

***Keywords**: public control, subjects of public control, citizens, forms of public control.*

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ) [1] в ст. 32 закрепила право каждого гражданина Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Указанное право, в совокупности с прочими, составляет фундамент одной из основ конституционного строя страны – демократии.

На сегодняшний день содержание права участвовать в управлении делами государства выходит далеко за рамки обывательских представлений и ст. 32 Конституции РФ: оно включает в себя не только голосование на выборах или референдуме, доступ к государственной службе или участие в отправлении правосудия, не ограничивается формами непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления и участия в его осуществлении. Его неотъемлемой составляющей является общественный контроль над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Нормы, касающиеся общественного контроля, присутствуют в различных нормативных правовых актах федерального, регионального и местного уровней. В некоторых субъектах Российской Федерации существуют «свои» законы об общественном контроле [2]. До настоящего времени отсутствовала единая нормативная база, которая бы стала точкой опоры для всего того массива правовых норм, который на сегодняшний день составляет правовое регулирование общественного контроля. Предпринимались попытки разработки единого федерального закона, который бы закрепил правовые основы организации и осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций и иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Результатом одной из последних стал принятый 21.07.2014 г. Федеральный закон №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3] (далее – Закон об основах общественного контроля), внесенный на рассмотрение в Государственную думу Российской Федерации Президентом Российской Федерации на основании п. «г» ст. 84 Конституции РФ. В рамках настоящей статьи будет предпринята попытка проанализировать те нормы,

которые закреплены новым законом в качестве основ правового регулирования в области осуществления общественного контроля.

Прежде всего, необходимо обратить внимание на название закона – *Об основах (курсив авт.)* общественного контроля в Российской Федерации. До этого проекты законов, касающиеся общественного контроля и размещенных в открытом доступе на сайте Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, носили названия «Об общественном контроле в Российской Федерации» и «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» [4]. Исходя из названия создается впечатление, что указанные законы стоят на одном уровне с остальными нормативными правовыми актами, затрагивающими своим правовым регулированием общественные отношения в области организации и осуществления общественного контроля. Вместе с тем, основной целью принятия действующего закона об общественном контроле являлось и является «… создание правовой основы общественного контроля с помощью структурообразующего нормативного правового акта, устанавливающего базовые правила его организации и осуществления: систему, принципы, правовую природу, задачи и основные формы общественного контроля, функции и полномочия его основных институтов» [5]. В этом отношении президентский закон имеет более удачное название, так как соответствует цели его принятия, и, хотя он не претендует на полное и всеобъемлющее правовое регулирование отношений, которые складываются в процессе организации и осуществления общественного контроля, тем не менее, он становится для них исходной точкой.

Далее возникает вопрос: кто осуществляет общественный контроль? П. 1 ст. 3 закона устанавливает, что граждане Российской Федерации (далее – граждане) вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. П. 3 названной статьи определяет, в качестве кого могут выступать граждане при осуществлении общественного контроля, а именно – в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Порядок участия определяется самим Законом об основах общественного контроля и другими федеральными законами. Вместе с тем, указанный закон не называет граждан среди субъектов общественного контроля. К субъектам общественного контроля Закон об основах общественного контроля относит, согласно ч. 1 ст. 9, Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Напротив,

проекты Совета при Президенте РФ включали в состав субъектов общественного контроля и граждан.

Оправдано ли такое усечение перечня субъектов общественного контроля? Представляется, что нет. Закрепленное в п. 1 ст. 3 закона об основах общественного контроля право граждан на участие в осуществлении общественного контроля уже говорит нам о том, что граждане являются полноправными участниками общественных отношений, складывающихся в сфере организации и осуществления общественного контроля, а значит, фактически выступают субъектами общественного контроля. Без участия граждан в различных формах общественного контроля правовые нормы, устанавливающие механизм общественного контроля, будут оставаться «мертвыми», не действующими и утратят всякий смысл. Именно граждане, народ, положительно или негативно реагируя на то или иное решение, принимаемое органами государственной власти и местного самоуправления, становятся ориентиром для осуществления в той ли иной сфере гражданского бытия общественного контроля.

Особо следует отметить положение общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. С одной стороны, согласно ч. 4 ст. 5 Закона об основах общественного контроля, указанные юридические лица вправе участвовать в осуществлении общественного контроля, с другой стороны, они могут являться инициаторами некоторых форм общественного контроля (общественный мониторинг и общественное обсуждение), а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных Законом об основах общественного контроля. Кроме того, в случаях, предусмотренных федеральными законами, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в отдельных сферах общественных отношений, могут быть наделены указанными федеральными законами дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля. Тем не менее, как общественные объединения, так и иные негосударственные некоммерческие организации Законом об основах общественного контроля к субъектам общественного контроля напрямую не относятся.

Помимо субъектов и участников общественного контроля, закон допускает существование организационных структур общественного контроля, к которым, согласно ч. 2 ст. 9, относятся общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля. Перечень организационных структур не является исчерпывающим. Основное отличие указанных структур заключается в сфере их деятельности: общественные наблюдательные комиссии осуществляют общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, и их деятельность регулируется Федеральным законом от 10.06.2008 г. №76-ФЗ «Об общественном

контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [6]; в свою очередь, деятельность общественных инспекций и групп общественного контроля осуществляется в иных сферах общественных отношений и заключается в общественном контроле в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в указанных сферах во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля над деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль. Нормативной базой деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля являются федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты.

Закон об основах общественного контроля закрепляет понятие общественного контроля и его формы. Согласно ч. 1 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. В проекте Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», предложенном Советом при Президенте РФ, общественный контроль определялся как деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля. В целом, оба приведенных определения схожи: общим является подход к общественному контролю как деятельности, осуществляемой субъектами общественного контроля и имеющей своими целями наблюдение, проверку и оценку деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, входящих в круг объектов общественного контроля. Вместе с тем, принятый Закон об основах общественного контроля в определении общественного контроля не содержит категорию «общественные интересы», тем самым, исключается необходимость дополнительного разъяснения используемой терминологии, и текст закона «не перегружается».

К формам общественного контроля закон относит общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, допуская также существование иных форм, не противоречащих закону. Кроме того,

общественный контроль может осуществляться в формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, к которым относятся общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. Возможно осуществление общественного контроля одновременно в нескольких формах.

Не оставлен в стороне Законом об основах общественного контроля вопрос об ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об общественном контроле. Закон устанавливает, что ответственность могут понести не только соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия, но и сами субъекты общественного контроля.

В целом, следует отметить, что принятый Закон об основах общественного контроля еще совсем «молод», и практика его применения еще будет нарабатываться. Несомненными плюсами закона являются закрепление понятия общественного контроля, его принципов и целей, определение форм осуществления общественного контроля.

Вместе с тем, можно выделить некоторые минусы существующего на сегодняшний день основополагающего нормативного акта в области общественного контроля:

- во-первых, как уже отмечалось выше, это исключение из числа субъектов общественного контроля граждан;

- во-вторых, некоторые формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления не имеют четких разграничений. Например, практически идентичными кажутся общественное обсуждение и публичное (общественное) слушание. Первое определяется как публичное обсуждение (что, в свою очередь, не совсем корректно с точки зрения юридической техники, так как допускается известная ошибка idem per idem [7]), второе – как собрание граждан, проводимое для обсуждения вопросов, установленных в ст. 25 Закона об основах общественного контроля. Предмет указанных форм взаимодействия, по своей сути, один и тот же – это обсуждение общественно значимых вопросов (или, по другому – вопросов, имеющих общественную значимость), затрагивающих интересы граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций. Наиболее правильным представляется определять общественное обсуждение и общественное (публичное) слушание как мероприятие, проводимое публично, при этом, во избежание ненужной тавтологии из словосочетания «общественное (публичное) слушание» необходимо исключить слово «публичное»;

- в-третьих, следует избегать употребления в законе «размытых» оценочных категорий. Например, п. 9 ст. 6 Закона об основах общественного контроля указывает на недопустимость необоснованного

вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Вместе с тем, критерии необоснованного вмешательства отсутствуют, что потенциально создает возможность злоупотребления со стороны субъекта общественного контроля.

Представляется, что указанные минусы возможно устранить путем внесения соответствующих изменений в Закон об основах общественного контроля.

Литература и источники:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. URL : http://www.president-sovet.ru/structure/group_14/materials/perm_region/ 28.11.11.php.

3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 12 июля 2014 г. № 212-ФЗ : принят Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации 4 июля 2014 г. ; одобрен Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации 9 июля 2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4213.

4. URL : http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/.

5. URL : http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/11.11.php.

6. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федеральный закон Российской Федерации от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ : принят Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации 21 мая 2008 г. ; одобрен Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации 30 мая 2008 г. // Собрание законодательства РФ. – № 24. – 2008. – Ст. 2789.

7. То же через то же (лат.). Логическая ошибка в определении : Философский энциклопедический словарь / Под ред. Л. Ф. Ильичёва, П. Н. Федосеева, С. М. Ковалёва. – М. : Советская энциклопедия. – 1983. – 295 с.