

УДК 340.132.8

**Ю. С. Яичникова**

**Аппарат Государственного Собрания Республики Марий Эл, г. Йошкар-Ола**

**К ВОПРОСУ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ:  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ**

В статье представлен анализ новелл законодательства об общественном контроле, выявлены очевидные недостатки, которые создают трудности для правоприменительной практики. Показаны формы, субъекты, способы общественного контроля.

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

Вопросы привлечения граждан и других общественных институтов к участию в принятии решений на государственном и муниципальном уровне продолжают оставаться по-прежнему актуальными. Возросшие требования к повышению эффективности управления в условиях модернизации России существенно повысили социальный запрос на масштабы и качество общественного участия [4, с. 10].

В связи с этим весьма позитивным нужно признать принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [6], хотя справедливости ради следует заметить что ожидание данного правового акта несколько затянулось. Он обсуждался уже на протяжении более двух лет не только законодателями, но и гражданскими структурами, общественными палатами субъектов Федерации.

В целом, как отмечают Т. Н. Михеева, Д. С. Михеев, следует оценить закон как позитивное начало, определяющее общие контуры общественного контроля. В этом смысле он соответствует своему названию и создает лишь правовые основы общественного контроля, определяет его цели, задачи основные принципы, формы [2, с. 16].

Под общественным контролем в законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за работой 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 общественном контроле вправе участвовать граждане как лично, так и в составе общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Общественные объединения и НКО также могут участвовать в контрольной деятельности и являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение. В иных формах общественного контроля они вправе лишь принимать участие.

Как следует из закона, задачами общественного контроля являются: повышение уровня доверия граждан к деятельности государства; содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; повышение эффективности их работы; а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества. Именно взаимодействие государства с институтами гражданского общества, налаживание между ними прямых и обратных связей, установление диалога власти и общественных структур является одним из признаков демократии [3, с. 11].

Ключевым условием проведения общественного контроля выступает обеспечение информационной открытости всех контрольных мероприятий. Статья 8 закона устанавливает, что доступ к информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну или персональные данные, является открытым. Более того, субъекты общественного контроля обязаны предоставлять информацию по запросам средств массовой информации. Полагаем, что данная норма свидетельствует о последовательном дви-

жении законодателя к созданию правовых рычагов, обеспечивающих открытость, гласность деятельности не только органов государственной и муниципальной власти [5], но и, как видим, деятельности, в основе которой лежит общественный интерес.

В этой связи следует согласиться с Д. С. Михеевым, отмечающим, что право на получение информации и доступ к информации обеспечивают прозрачность и подотчетность властных органов гражданам, возможность последних влиять на принятие решений [1, с. 10].

Вызывает интерес перечень субъектов, правомочных осуществлять общественный контроль. К ним отнесены Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при органах государственной власти Федерации и ее субъектов. Также предусматривается возможность создания для этих целей общественных наблюдательных комиссий, инспекций, групп общественного контроля. В этом перечне по непонятным причинам не называются граждане, хотя, как упоминалось выше, за гражданами закреплено право участвовать в общественном контроле как лично, так и в составе общественных объединений.

Представляется очевидным, что данная норма закона вошла в части граждан, как самостоятельных субъектов, в противоречие со статьей 9, перечисляющей субъектов общественного контроля. Подобная нестыковка уже отмечена практичными и научными работниками, указывающими, что гражданин может быть привлечен в качестве общественного инспектора организатором общественной проверки, равно как и общественный эксперт – организатором общественной экспертизы. То есть его право на осуществление общественного контроля не может быть реализовано гражданином самостоятельно, а ставится в зависимость от воли организатора проведения проверки [2, с. 18]. Трудно с подобным утверждением не согласиться и остается только сожалеть о столь значительном законодательном упущении.

Следует остановиться на формах общественного контроля, закрепленных в законе. К таким отнесены общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные

(публичные) слушания. Статья 18 оставляет данный перечень открытым, упоминая и другие формы.

Под общественным мониторингом понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, иных государственных и муниципальных организаций. Организаторами общественного мониторинга могут выступать общественные палаты (федеральная, региональные, муниципальные), наблюдательные комиссии, инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Проведение общественного мониторинга сопровождается открытостью и публичностью, в том числе с использованием Интернета. Организатор общественного мониторинга обнародует информацию о предмете мониторинга, сроках, порядке его проведения, а также полученных результатах.

При необходимости по результатам общественного контроля может быть подготовлен итоговый документ, направляемый соответствующим органам государственной власти и местного самоуправления. Последние обязаны рассмотреть представленный документ, учесть предложения, выводы, рекомендации, содержащиеся в нем, а о результатах проинформировать организаторов проведения общественного мониторинга.

Другой формой общественных контрольных мероприятий является общественная проверка, которая представляет собой совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также деятельности, затрагивающей права, свободы, интересы человека и гражданина, общественных объединений.

Из законодательной нормы следует, что общественной проверке подлежат не все сферы деятельности указанных органов, а лишь лежащей в плоскости общественно значимой. Однако в законе не имеется определения понятия «общественно значимой деятельности», что, по нашему мнению, вызовет сложность в правоприменении. Представляется, что существенным недостатком законодательного акта является отсутствие в нем

вообще положений, посвященных понятийному аппарату, т. е. раскрывающих толкование употребляемых терминов и понятий. Из этого же ряда и дефиниция, упомянутая в статье 1 и повторяющаяся по всему тексту закона, — «организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия». Имеются и другие терминологические «неясности».

Наиболее полно урегулированной представляется такая форма общественного контроля как общественная экспертиза, которая проводится для анализа и оценки актов, проектов решений, действий органов власти, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, интересов общественных объединений. Общественная экспертиза осуществляется специалистами, обладающими опытом и знаниями, привлекаемыми на общественных началах.

Инициаторами проведения общественной экспертизы, равно как и вышеуказанной общественной проверки выступают, кроме общественных палат всех уровней, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей (в Российской Федерации и ее субъектах). С подобной инициативой вправе выступить органы государственной власти и местного самоуправления.

Отбор кандидатур в состав общественных экспертов осуществляется организаторами на основе предложений, представленных научными и образовательными организациями, общественными объединениями. По результатам экспертизы готовится экспертное заключение, направляемое в соответствующие органы власти, организации.

По общественно значимым вопросам может проводиться такая форма общественного контроля, как общественное обсуждение. В нем участвуют представители различных профессиональных и социальных групп, представители граждан, их объединений, а также органы государственной власти и местного самоуправления, решения которых вынесены для обсуждения. Данная форма, равно как и другая – общественные (публичные) слушания, не является новой. Обе они достаточно адаптированы и часто применяются в деятельности Общественной палаты России и общественных палат ее субъектов. Общественные (публичные) слушания организуются в формате собраний граждан субъектами

общественного контроля, а также органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам, имеющим особую общественную значимость (в сфере охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок для государственных и муниципальных нужд и др.)

В целом, подводя итоги анализу Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», следует подчеркнуть, что несмотря на вышеприведенные отдельные недостаточно урегулированные вопросы, он позволяет гражданам, институтам гражданского общества реализовать свое право контролировать властные структуры [2, с. 19].



1. *Мухеев Д. С.* Доступ граждан к информации как способ реализации принципа гласности местного самоуправления // Российская юстиция. 2014. № 1. С. 10.

2. *Мухеева Т. Н., Мухеев Д. С.* Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16.

3. *Мухеева Т. Н.* Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 11.

4. Сборник материалов по экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации за 2013 год. М., 2013. С. 10.

5. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

6. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4213.

1. *Mikheev D. S.* Dostup grazhdan k informatsii kak sposob realizatsii printsipa glasnosti mestnogo samoupravleniya // Rossiyskaya yustitsiya. 2014. № 1. S. 10.

2. *Mikheeva T. N., Mikheev D. S.* Pravovoy vektor v razviti obshchestvennogo kontrolya // Yuridicheskiy mir. 2014. № 9. S. 16.

3. *Mikheeva T. N.* Ob aktualnykh tendentsiyakh v pravovom regulirovanii statusa Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii // Yuridicheskiy mir. 2013. № 5. TS. 11.

4. Sbornik materialov po ekspertnoy deyatelnosti Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii za 2013 god. M., 2013. S. 10.

5. Federalnyy zakon «Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatelnosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya» ot 9 fevralya 2009 g. № 8-FZ // SZ RF. 2009. № 7. St. 776.

6. Federalnyy zakon «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii» ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ // SZ RF. 2014. № 30 (chast 1). St. 4213.

***Yulia S. Yaichnikova***

***The Administrative Office of the State Assembly of the Republic of Mari El***

**REVISITING PEOPLE'S CONTROL: LEGISLATIVE INNOVATIONS**

The article presents the analysis of legislative innovations on people's control and reveals obvious drawbacks creating difficulties in law enforcement practice. The forms, subjects and ways of people's control have been shown in the article.

*Key words:* people's control, citizens, public associations, subjects of people's control.