

УДК 347. 471: 061.2

12.00.00 Юридические науки

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Савченко Марина Станиславовна  
д.ю.н., профессор, заведующая кафедрой  
государственного и международного права

Грибанова Анастасия Сергеевна  
студентка 3-го курса юридического факультета  
*Кубанский государственный аграрный  
университет, Краснодар, Россия*

В статье раскрываются основные проблемы формирования правовых основ общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Актуальность данной темы неуклонно возрастает в связи с усилением влияния институтов гражданского общества на принимаемые решения органами государственной власти. Авторы анализируют положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», региональные законы, закрепившие основы общественного контроля в отдельных субъектах федерации, а также другие нормативные правовые акты в этой сфере. Отдельное внимание уделяется формулировке понятия общественного контроля и делается вывод о необходимости законодательного закрепления понятия «отдельных публичных полномочий» и общего перечня органов и организаций, их осуществляющих. Анализируя закрепленный в законе круг субъектов общественного контроля, авторы обосновывают целесообразность включения в него экспертно-консультативных советов при органах власти и общественных экспертов. На основе положений закона, в работе определяется правовой статус субъектов общественного контроля, их полномочия и порядок деятельности во взаимодействии с органами власти, а также правовые основы осуществления отдельных форм общественного контроля. Предлагается расширить взаимодействие субъектов общественного контроля с органами прокуратуры путем проведения регулярных встреч, расширить полномочия общественных наблюдательных комиссий по посещению мест принудительного содержания

Ключевые слова: ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ, ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ПУБЛИЧНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ,

UDC 347. 471: 061.2

Legal sciences

**LEGAL SUPPORT FOR PUBLIC CONTROL:  
PROBLEMS AND PROSPECTS**

Savchenko Marina Stanislavovna  
Dr.Sci.Leg., professor, Head of the Department of  
State and International Law

Gribanova Anastasia Sergeevna  
Third year student of the Faculty of Law  
*Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia*

In the article we reveal the basic problems of forming the legal basis of public control over the activities of public authorities. The relevance of this topic has been steadily increasing due to the increasing influence of civil society on the decisions made by public authorities. The authors analyze the provisions of the Federal Law "On the basis of public control in the Russian Federation", the regional laws, to fix the foundations of social control in some subjects of the federation, as well as other legal acts in this area. Special attention is paid to the formulation of the concept of social control and the conclusion of the need legislative consolidation of the concept of "individual public authority" and a common list of agencies and organizations that operate them. Analyzing the law enshrined in the range of subjects of public control, the authors substantiate the feasibility of incorporating the Advisory Board at the government and public experts. On the basis of the provisions of the law, in this work we have determined the legal status of the subjects of social control, their powers and procedures of the in collaboration with the authorities, as well as the legal framework for the implementation of certain forms of social control. It is proposed to expand the interaction of subjects of public control with prosecutors by holding regular meetings to expand the powers of public monitoring commissions for visiting places of detention

Keywords: SOCIAL CONTROL, PUBLIC AUTHORITIES, PUBLIC EXAMINATION, PUBLIC AUTHORITY, PUBLIC CHAMBERS, PUBLIC MONITORING COMMISSIONS

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ,  
ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЕ  
КОМИССИИ

## **Правовое обеспечение общественного контроля: проблемы и перспективы развития**

Общественный контроль является важнейшим элементом демократической модели общества. Развитие его системы направлено на решение такой актуальной для современной России задачи, как консолидация общества на основе широкого вовлечения граждан в процессы принятия и исполнения управленческих решений, поскольку. Как отмечает В.В. Путин «демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»[6].

Правовой основой общественного контроля являются федеральные и региональные акты, в той или иной степени регулирующие его осуществление различными субъектами. Однако деятельность отдельных институтов общественного контроля не сформировалась в целостную систему, т.к. законодательство четко не определило функции общественного контроля, его полномочия и процедуры. В целях формирования эффективного общественного контроля 21 июля 2014 г. был принят ФЗ №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[10], разработанный по поручению Президента по итогам Ежегодного Послания Федеральному Собранию 2013 г.[5] и обеспечивающий реализацию конституционного права граждан на управление делами государства. Безусловно, сам факт принятия такого закона уже поднимает общественный контроль на новый уровень. Вместе с тем при анализе его статей обнаруживается ряд проблемных вопросов.

Под общественным контролем в законе понимается деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению за работой органов

государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, а также иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Однако такая формулировка, которая присутствует во многих нормативных правовых актах, до сих пор не разъяснена на законодательном уровне, и остается лишь догадываться, что представляют собой отдельные публичные полномочия и какие организации и органы могут их осуществлять. Можно предположить, что это организации, наделенные государством публично-властными полномочиями в установленной сфере деятельности: Центральный банк РФ, Фонд социального страхования РФ, Пенсионный Фонд РФ, органы ЖКХ, здравоохранения, образования и др. Данные организации характеризуются тем, что, хотя они и создаются государством, но не входят в систему органов власти и обособлены от создавшего их публично-правового образования. Однако также следует отметить, что, устанавливая структуру органов, которые могут быть носителями публичной власти, ст. 11 Конституции РФ не упоминает среди них частные организации [3, 14].

В законе отражаются принципы общественного контроля, как традиционные, так и специфические, присущие лишь данному институту. В статье 6 принципами контрольной деятельности названы принципы приоритета прав человека и гражданина; добровольности участия в осуществлении общественного контроля; самостоятельности его субъектов и их независимости от органов власти; публичности, открытости, законности объективности, беспристрастности и добросовестности деятельности субъектов общественного контроля; обязательности рассмотрения органами власти итоговых документов, содержащих результаты общественного контроля; многообразия форм общественного контроля; недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов власти, органов и

организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на них; недопустимости вмешательства в деятельность политических партий. Как отмечает профессор С.М. Зубарев, при перечислении названных положений целесообразно было бы указать только название принципа: «добровольность; самостоятельность и независимость; публичность и открытость; законность; объективность, беспристрастность и добросовестность; и т.д.»[2].

По нашему мнению, при формулировании принципов законодатель допустил ряд неточностей. Учитывая определение принципов контроля, названный принцип многообразия форм общественного контроля, вряд ли можно отнести к принципам контрольной деятельности. Кроме этого, закрепляя принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций и оказания неправомерного воздействия на них, законодатель не определяет каковы критерии такого вмешательства и воздействия. При отсутствии четких формулировок возможно появление произвола со стороны органов власти и снижение эффективности общественного контроля. В связи с этим предлагается законодательно закрепить понятие необоснованного вмешательства и неправомерного воздействия и установить их критерии.

Важным принципом общественного контроля является принцип обязательности рассмотрения органами власти итоговых документов его субъектов и учета предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах. На практике такие рекомендации чаще всего не учитываются. Проблема состоит в том, что органы и организации, в отношении которых производится контроль, не несут ответственности за неучет рекомендаций контролеров и даже не обязаны публично объяснять причины отказа. Получается, что «наказаны» могут быть лишь сами

общественные контролеры либо те, кто препятствуют осуществлению общественного контроля, причем как может проявляться такое препятствование, не определено.

Закон содержит перечень субъектов общественного контроля, включающий: Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов федерации и муниципальных образований, общественные советы при федеральных и региональных органах власти, общественные наблюдательные комиссии и иные общественные структуры, созданные в соответствие с федеральным законодательством.

Анализируя закрепленный в законе круг субъектов общественного контроля, можно заметить, что все из них в настоящее время существуют и действуют. Однако принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» все же повлекло за собой возникновение коллизии права между ФЗ №212 и ФЗ от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[9]. Она состоит в том, что общественный контроль в сфере государственных закупок могут осуществлять граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц. Но в ФЗ №212 данные субъекты общественного контроля не обозначены. 16 октября 2014 г. в Общественной Палате РФ состоялся круглый стол-совещание на тему: «Правовые вопросы обеспечения общественного контроля за государственными и муниципальными закупками», по итогам которого Общественная Палата РФ приняла Резолюцию[7]. В ней предлагается включить в состав конкурсных комиссий по государственным и муниципальным закупкам представителей общественных палат всех уровней, а также общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Однако таким образом исключается возможность

осуществления общественного контроля гражданами и юридическими лицами, и формулировка «общественный» потеряет свой смысл. Поэтому предлагается включить в статью 2 ФЗ №212 общественный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, который также будут осуществлять граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц.

Одним из наиболее эффективных является контроль Общественной палаты РФ, десятилетний опыт деятельности которой имеет значительные результаты. 24 ноября 2014 года Общественная палата РФ вынесла отрицательное заключение на проект Постановления Правительства РФ об уменьшении радиоактивной зоны вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, согласно которому число населенных пунктов, входящих в зону загрязнения, должно сократиться почти вдвое [4]. Такое сокращение приведет к тому, что компенсаций лишатся почти 600 тысяч граждан. Данное заключение Правительство обязано рассмотреть, но каким образом это должно происходить, закон не регламентирует. Полагаем, что следует законодательно закрепить общие требования к процедуре рассмотрения актов общественной экспертизы.

В числе последних событий является рассмотрение Общественной палатой РФ инициативы Минфина о прекращении выделения субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, которая противоречит словам Президента РФ, в частности, в послании Федеральному Собранию о важности и увеличении их поддержки. По его итогам составлено обращение Президенту РФ. Результаты работы Общественной палаты РФ высоко оценил Генеральный прокурор Ю. Чайка, отметив эффективное сотрудничество общественных контролеров с

прокуратурой на встрече с представителями Общественной палаты  
12 февраля 2015 года.

Общественные палаты и аналогичные им институты достаточно давно функционируют во многих зарубежных странах. Стоит отметить, что все они состоят в Международной Ассоциации общественно-экономических советов, которая призвана обеспечить широкий обмен информацией и опытом, взаимопомощь и взаимодействие. Отдельного внимания заслуживает созданный во Франции Социально-экономический Совет, положения о котором закреплены Конституцией 1958 года. Принципиальным является то, что законодательно установлена его обязанность проводить экспертизу всех законопроектов в экономической сфере, а также направлять в компетентные органы законопроекты в других сферах. Кроме того, он может рассматривать любой законопроект по собственной инициативе. Совет участвует в выработке государственной политики и способствует установлению диалога между различными социальными группами, а также стабилизирует отношения в случае политической конфронтации. В Греции Общественный совет также имеет право законодательной инициативы.

Существует проблема правового обеспечения деятельности региональных общественных палат. Отсутствие в региональных законах понятия «общественный контроль», а также перечня его форм усложняет реализацию контрольной функции общественными палатами. В качестве примера можно привести Закон Вологодской области от 02.07.2008 г. №1811-ОЗ, в котором указана только одна форма общественного контроля из семи возможных без описания процедуры ее проведения. Сегодня уже во многих субъектах РФ обсуждаются проекты региональных законов об общественном контроле, которые должны определить особенности его осуществления с учетом специфики региона. Ключевыми вопросами при обсуждении законопроектов в Тамбовской, Самарской, Ивановской

областях стали прозрачность механизма взаимодействия с органами власти, процесса формирования состава общественных экспертов, возможность направлять итоговые документы общественных контролеров в правоохранительные органы и контролирующие инстанции, а также изменение порядка формирования общественных советов при органах власти. Целесообразно принять модельный федеральный закон об общественном контроле в субъектах РФ, который установит правовые основы его организации и осуществления в регионах.

С 2009 года в Российской Федерации субъектами общественного контроля, о которых не упоминается в ФЗ «Об основах общественного контроля», являются граждане и юридические лица, аккредитованные Министерством юстиции РФ на проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. По состоянию на 5 ноября 2014 г. аккредитованы 1682 физических и 309 юридических лиц. Однако не все из них действительно осуществляют свою деятельность. Так, по словам директора департамента Конституционного законодательства Минюста России С.Шуткова, «результаты четырехлетнего мониторинга наглядно демонстрируют, что около 90 % независимых экспертов при обращении в Минюст России за получением аккредитации намерения осуществлять независимую антикоррупционную экспертизу не имели и к ее проведению не приступали. Вместе с тем процент учета замечаний, высказанных независимыми экспертами достаточно высок (более 50 %)»[8].

Помимо бездействия самих экспертов следует обратить внимание на готовность органов государственной власти сотрудничать с ними. В МВД РФ, МЧС РФ такая работа отлажена на достаточно высоком уровне. Но анализ работы других органов, например, Минобрнауки РФ, Минфина РФ, Минприроды РФ свидетельствует об их неготовности относиться к независимой антикоррупционной экспертизе как неотъемлемой части в процессе принятия нормативных актов. При этом уклонение от экспертизы



производится различным образом. В частности, на сайтах размещаются неполные тексты законопроектов, не ставится дата их размещения, отсутствуют сроки проведения экспертизы, нет информации об исполнителе проекта.

Следует обратиться к ещё одной проблеме законодательства. Заключение экспертов о наличии в нормативном акте коррупциогенных факторов не имеют механизма обеспечения их реализации. В связи с этим необходимо закрепить процедуру рассмотрения заключений независимой антикоррупционной экспертизы и ответственность органов и должностных лиц за игнорирование ее результатов.

Законодательно закреплена возможность создания ассоциаций и союзов субъектов общественного контроля. Данная норма уже реализуется на практике. Так, 7 июля 2014 года состоялся учредительный съезд «Российской ассоциации общественного контроля», которая призвана «осуществлять координацию субъектов общественного контроля». Потенциально эффективность деятельности данной ассоциации очень велика. Ведь только путем взаимодействия, обмена опытом и содействия можно достичь наиболее эффективного общественного контроля.

Широкое распространение получили экспертно-консультативные советы при органах власти, которые обладают полномочиями по контролю за соблюдением и исполнением законодательства. Однако законодателем к субъектам общественного контроля они не отнесены. Такие советы созданы при комитетах палат Федерального Собрания, законодательных органов субъектов федерации, при исполнительных органах власти. Экспертно-консультативные советы созданы и при комитетах Законодательного Собрания Краснодарского края. Об эффективности их работы свидетельствуют предложения, вносимые в проекты краевых законов. В частности, в Законе Краснодарского края от 23.04.2013 № 2697-КЗ «О бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского

края» вошло предложение о закреплении возможности создания в муниципальных образованиях филиалов краевого юридического бюро.

Широкий общественный резонанс вызвали события, происходящие на Украине. В целях оказания помощи в ликвидации последствий боевых действий в октябре 2014 года учрежден экспертно-консультативный совет «Восстановление Донбасса», который формируется из российских экспертов, представителей Украины и стран Европы. Такая практика в нашей стране встречается впервые. Сегодня данная общественная инициатива активно осуществляет свою деятельность по решению существующих проблем на Украине и добивается их реализации от украинских органов власти и международного сообщества. Исходя из сказанного, мы предлагаем включить экспертно-консультативные советы и общественных экспертов в перечень субъектов общественного контроля.

Функциями по осуществлению общественного контроля в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания обладают общественные наблюдательные комиссии. Эффективность общественного контроля мест принудительного содержания определена наличием у членов ОНК специальных полномочий, например, посещать места принудительного содержания без разрешения должностных лиц, на основе лишь предварительного уведомления. Проблемой Федерального закона «Об основах общественного контроля» является отсутствие таких специальных полномочий у субъектов общественного контроля. Названный закон содержит лишь отсылки к действующему законодательству РФ, но не вводит новые обязанности или ответственность для объектов общественного контроля.

Исходя из результатов осуществления контроля, необходимо расширить полномочия общественных наблюдателей. В частности, 12 февраля Федеральным законом для общественного контроля стали открыты центры содержания нелегальных мигрантов, подлежащих

депортации. Ранее же правозащитников туда зачастую не пускали.

Также разработан законопроект, расширяющий полномочия общественных наблюдательных комиссий по посещению психиатрических лечебниц закрытого типа и конвойных помещений судов.

Следует отметить, что, несмотря на эффективность деятельности наблюдателей, внутри их аппарата зачастую возникают противоречия, которые мешают продуктивной работе. Так, сложилась ситуация, когда председатели некоторых общественных наблюдательных комиссий запрещают членам комиссии посещать места принудительного содержания или отказывают в направлении уведомлений о посещении. Члены Совета при Президенте РФ по правам человека и развитию гражданского общества считают такую ситуацию недопустимой и противоречащей закону, ведь наряду с общественными наблюдательными комиссиями самостоятельными субъектами общественного контроля являются и их члены. С целью предотвращения злоупотреблений полномочиями со стороны председателей общественных наблюдательных комиссий необходимо законодательно установить их обязанность направления уведомлений о посещении мест принудительного содержания членами комиссий.

Таким образом, законодательное закрепление понятия «отдельных публичных полномочий» и общего перечня органов и организаций, их осуществляющих; процедуры взаимодействия общественных палат с органами власти при рассмотрении заключений общественных экспертиз; расширение круга субъектов общественного контроля, предоставление им специальных полномочий принятие модельного федерального закона об общественном контроле в субъектах РФ, поможет использовать общественный контроль как эффективный инструмент, направленный на развитие гражданского правосознания, противодействие коррупции,

обеспечение защиты прав граждан и продуктивное взаимодействие между властью и обществом.

### Литература:

1. Закон Краснодарского края от 23.04.2013 г. №2697-КЗ «О бесплатной юридической помощи на территории Краснодарского края» <http://admkrain.krasnodar.ru/ndocs/> 24.04. 2013г.
2. Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. 2014 № 10.
3. Липин М. П. Передача полномочий органов публичной власти частным юридическим лицам: новая тенденция в современном конституционном праве России [Текст] / М. П. Липин // Молодой ученый. 2011. №4. Т.2.
4. Общественная палата против сокращения радиоактивной зоны, возникшей после аварии на ЧАЭС / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/1593214>
5. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 13.12.2013 г. <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>
6. Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.
7. Резолюция по итогам круглого стола от 16 октября 2014 г. на тему «Правовые вопросы обеспечения общественного контроля за государственными и муниципальными закупками» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru/about/structure/structurenews/newsitem/27158>
8. Сергей Шутков. Независимая экспертиза нуждается в системном реформировании / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://вестникэкспертизы.рф/news/2013/05/12/sergejj-shutkov-nezavisimaya-antikorrupcionnaya-ehkspertiza-nuzhdaetsya-v-sistemnom-reformirovanii>
9. Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» <http://www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html>
10. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» <http://www.rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html>

### References.

1. Zakon Krasnodarskogo kraja ot 23.04.2013 g. №2697-KZ «O besplatnoj juridicheskoj pomoshhi na territorii Krasnodarskogo kraja» <http://admkrain.krasnodar.ru/ndocs/> 24.04. 2013g.
2. Zubarev S.M. Sistema obshhestvennogo kontrolja za dejatel'nost'ju organov publichnoj vlasti // Administrativnoe pravo i process. 2014 № 10.
3. Lipin M. P. Peredacha polnomochij organov publichnoj vlasti chastnym juridicheskim licam: novaja tendencija v sovremennom konstitucionnom prave Rossii [Tekst] / M. P. Lipin // Molodoj uchenyj. 2011. №4. Т.2.
4. Obshhestvennaja palata protiv sokrashhenija radioaktivnoj zony, vznikshej posle avarii na ChAJeS / [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://tass.ru/obschestvo/1593214>

5. Poslanie Prezidenta RF Vladimira Putina Federal'nomu Sobraniju ot 13.12.2013 g. //www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html
6. Putin V. Demokratija i kachestvo gosudarstva // Kommersant#. 2012. 6 fevralja.
7. Rezoljucija po itogam kruglogo stola ot 16 oktjabrja 2014 g. na temu «Pravovye voprosy obespechenija obshhestvennogo kontrolja za gosudarstvennymi i municipal'nymi zakupkami» / [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.oprf.ru/about/structure/structurenews/newsitem/27158>
8. Sergej Shutkov. Nezavisimaja jekspertiza nuzhdaetsja v sistemnom reformirovanii / [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://vestnikjekspertizy.rf/news/2013/05/12/sergejj-shutkov-nezavisimaya-antikorrupcionnaya-ehkspertiza-nuzhdaetsya-v-sistemnom-reformirovanii>
9. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 5 aprelja 2013 g. №44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» //www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html
10. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 21 ijulja 2014 g. №212-FZ «Ob osnovah obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii» // [www.rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html](http://www.rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html)