

© Юлия Александровна Раснянская
к.и.н, доцент кафедры ГМУ
Владимирского филиала РАНХиГС
e-mail: kdmavo@mail.ru

Rasnyanskaya Julia A.
Academic supervisor,
Candidate of Historical Sciences, Associate
Professor, Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

К ВОПРОСУ О ВИДАХ И ФОРМАХ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

On the issue of types and forms of public control

Аннотация: в данной статье представлены подходы к определению видов и форм общественного контроля в соответствии с действующим законодательством.

Abstract: This article presents approaches to the definition of types and forms of social control in accordance with the current legislation.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, формы общественного контроля, некоммерческие организации, Общественная палата, общественная экспертиза, общественная проверка, общественный мониторинг, общественное обсуждение, общественные слушания.

Keywords: public control, subjects of public control, forms of public control, non-profit organizations, Public chamber, public examination, public inspection, public monitoring, public discussion, public hearings.

Не вызывает сомнения тот факт, что в любом демократическом государстве власть не может эффективно исполнять свои функции без внешнего контроля, обратной связи. Обеспечение данной связи наиболее эффективно через реализацию общественного контроля.

В научной литературе существуют различные подходы к классификации видов контроля. **Внешний и внутренний контроль** выделяют исходя из отношения к контролируемому объекту. Общественный контроль относительно органов государственной власти чаще всего является внешним, однако профсоюзные организации, профессиональные ассоциации и сообщества имеют возможность проведения внутреннего общественного контроля.

Общий (линейный) и отраслевой (функциональный) общественный контроль различают в зависимости от объема содержания. Проверка государственных органов подпадает под определение общего контроля. В большинстве случаев данный вид контроля реализуется общественными советами при федеральных органах исполнительной власти в целях проверки различных направлений деятельности государственных органов.

При отраслевом контроле исследуются определенные направления деятельности госорганов, например, по соблюдению прав и свобод осужденных.

Применительно ко времени реализации общественного контроля его подразделяют на **предварительный, текущий и последующий**.

В соответствии с периодичностью проведения контрольных мероприятий выделяют **систематический, периодический и эпизодический общественный контроль**.

В. В. Гриб, известный юрист и общественный деятель, предлагает подразделять общественный контроль в соответствии с направлением его реализации. Таким образом, исследователь выделяет общественный контроль в сфере здравоохранения, образования,

ЖКХ, избирательной сфере, в сфере судопроизводства, в правоохранительной сфере и т.д. [6].

Федеральный закон об основах общественного контроля в Российской Федерации четко обозначил формы, по которым может осуществляться общественный контроль [1]. В соответствии с документом они делятся на две группы:

- первую группу составляют формы контроля как таковые, т.е. реализация контрольных функций, среди них: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза;

- ко второй группе относятся формы контроля, предполагающие взаимодействие институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания) [1].

Порядку и формам осуществления общественного контроля посвящена глава III вышеназванного закона.

Статья 18 закона четко определяет формы общественного контроля: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза и т.д. Взаимодействие институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления предполагается через проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний и т.д.

Общественный мониторинг определен в нормативном правовом акте как наблюдение субъектами общественного контроля за деятельностью государственных органов власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, других органов и организаций, которое осуществляется постоянно или временно [1].

Ярким примером проведения общественного мониторинга является деятельность Общественной палаты Владимирской области в части проведения общественного контроля организации летних оздоровительных кампаний для школьников. Данная работа проводится уже в течение пяти лет начиная с 2013 года. По результатам общественного мониторинга, в котором помимо общественников также принимают участие сотрудники администрации Владимирской области, ежегодно формулируются предложения по улучшению качества организации летнего отдыха детей.

Важно подчеркнуть, что в связи с тем, что методика проведения общественного мониторинга пока не принята на федеральном уровне, конкретизация данной формы общественного контроля должна быть изложена в региональном нормативном акте. Однако в законе Владимирской области, посвященном общественному контролю, данной нормы не содержится. Результаты общественного мониторинга могут послужить основанием для реализации иных форм общественного контроля.

Общественная проверка. В соответствии с п. 1 ст. 20 рассматриваемого Федерального закона общественная проверка предполагает анализ и проверку информации, фактов и обстоятельств, касающихся социально значимой деятельности [1].

Следует обратить внимание на то, что общественная проверка проводится лишь в отношении общественно значимой деятельности, а также деятельности, которая затрагивает права и свободы человека, гражданина и некоммерческих организаций. Важно, что данная норма, таким образом, предусматривает проведение контроля в отношении физических и юридических лиц, если их действиями нарушены права и свободы человека и гражданина, некоммерческих организаций.

В данной связи весьма показательна деятельность Общественной палаты Владимирской области в отношении контроля строительства Лыбедской магистрали. Общественниками были запрошены в администрации г. Владимира документы, регламентирующие правовые отношения с подрядчиком, осуществлялись совместные

встречи сотрудников администрации г. Владимира и членов Общественной палаты с жителями домов, расположенных вблизи магистрали. В результате проведенной работы многие вызывавшие тревогу жителей вопросы были урегулированы.

Общественная экспертиза – очередная форма общественного контроля, прописанная в законе, которая подразумевает оценку актов, решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов и организаций силами специалистов, привлеченных на общественных началах [1].

Говоря об общественной экспертизе, проводимой во Владимирской области, необходимо отметить следующее. В соответствии с действующим законодательством проект государственной программы обязательно должен быть предварительно обсужден с общественностью [4]. Наиболее перспективной площадкой для данного обсуждения видится Общественная палата Владимирской области.

В качестве примера данной работы следует упомянуть сведения, содержащиеся в докладе Общественной палаты Владимирской области «О состоянии гражданского общества в 2017 году». В 2017 году была осуществлена общественная экспертиза проектов государственных программ Владимирской области и проектов региональных законов, которые касаются: предоставления земельных участков многодетным семьям, реализации демографической политики во Владимирской области, поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций [7].

Также активная работа в регионе выстроена между общественностью и Законодательным Собранием Владимирской области по проведению общественной экспертизы региональных нормативных правовых актов.

Общественное обсуждение – публичное обсуждение социально значимых вопросов, в том числе проектов решений органов и организаций [1]. В данной работе обязательно должны принимать участие уполномоченные лица указанных органов и организаций, интересы которых затрагиваются.

Важно подчеркнуть, что общественное обсуждение носит открытый (публичный) характер. В соответствии с нормами закона его рекомендуется проводить в средствах массовой информации и сети «Интернет».

На наш взгляд, в законе нет четкого понятия, где данное общественное обсуждение может проходить: на независимых площадках, например, сайте Общественной палаты Владимирской области или сайтах органов государственной власти и местного самоуправления, в печатных изданиях? В связи с неточностью документа возникает вопрос: как в таком случае обеспечить обязательное участие в обсуждении уполномоченных лиц, граждан и общественных организаций? Как избежать некорректных высказываний и хакерских вмешательств?

Общественные (публичные) слушания – под данной формой общественного контроля подразумевается инициированное субъектом общественного контроля собрание граждан. В некоторых случаях собрания организуются органами и организациями в целях обсуждения вопросов, которые касаются их деятельности и которые имеют большую общественную значимость [1].

На наш взгляд, данная форма общественного контроля очень близка к общественному обсуждению. Следует подчеркнуть, что все вышеперечисленные сомнения, высказанные при анализе общественного обсуждения, теряют свою актуальность в формате проведения публичных слушаний, когда все заинтересованные стороны, неважно на какой площадке, встречаются и обмениваются мнениями.

Следует также отметить, что в отличие от общественного обсуждения общественные слушания проводятся в целях обсуждения вопросов, касающихся деятельности органов и организаций, имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и

свободы человека и гражданина, права и законные интересы некоммерческих организаций.

Важно подчеркнуть, что законодатель предусмотрел открытый перечень форм общественного контроля, т.е. не исключаются иные формы осуществления общественного контроля. Таковой может быть, например, независимая оценка. Данный постулат может быть раскрыт на примере федерального закона, касающегося реализации независимой оценки качества оказания услуг организациями в области культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования. Данный документ закрепляет механизм независимой оценки качества оказания услуг государственными и муниципальными учреждениями, который приобретает статус общественного контроля. Закон устанавливает единый механизм независимой оценки, применение которого предусмотрено в четырех отраслях: культуре, социальном обслуживании, медицине, образовании. Нормативным правовым актом определены следующие общие критерии оценки:

- открытость и доступность информации об организации;
- комфортность условий предоставления услуг и доступность их получения;
- время ожидания предоставления услуги;
- доброжелательность, вежливость, компетентность работников организации;
- удовлетворенность качеством оказания услуг [2].

Таким образом, нами рассмотрены формы общественного контроля, предусмотренные законодательством, особое внимание уделено Федеральному закону от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». На основе проведенного анализа сформулированы предложения по уточнению действующего законодательства в целях его более эффективной реализации.

Список литературы

Официальные и нормативные документы

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 21.07.2014 № 212-ФЗ [Электронный ресурс] // Официальный портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://base.garant.ru/70700452/3/>.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования: Закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 256 [Электронный ресурс] // Официальный портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://base.garant.ru/70701066/>.
3. О регулировании отдельных вопросов организации и осуществления общественного контроля во Владимирской области: Закон Владимирской области от 11 апреля 2016 года № 38-ОЗ [Электронный ресурс] // Официальный портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://base.garant.ru/19397733/>.
4. О порядке разработки, формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ Владимирской области: постановление Губернатора Владимирской области от 24 февраля 2014 г. № 164 [Электронный ресурс] // Официальный портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://ivo.garant.ru>.

Литература

5. Гриб В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации / В. В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1.

6. Гриб В. В. Общественный контроль: учебник. – М. : Издательская группа «Юрист», 2017. – 656 с.
7. Доклад о состоянии гражданского общества во Владимирской области в 2017 году [Электронный ресурс]. URL: <http://palatavo.ru/uploads/pblc/files/1742.pdf>.