

УДК 351.91

© Юлия Александровна Раснянская
канд. ист. наук, доцент кафедры ГМУ,
Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: kdmavo@mail.ru

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

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

On the legislative aspects of the formation of public control

Аннотация: в данной статье представлен обзор нормативных правовых актов, регулирующих вопросы формирования общественного контроля на федеральном уровне и во Владимирской области.

Abstract: This article provides an overview of the regulatory legal acts regulating the formation of public control at the Federal level and in the Vladimir region.

Ключевые слова: государственный контроль, общественный контроль, субъекты общественного контроля, формы общественного контроля, некоммерческие организации, Общественная палата.

Keywords: state control, public control, subjects of public control, forms of public control, non-profit organizations, Public chamber.

Говоря о нормативной правовой базе, касающейся формирования общественного контроля, следует учесть, что в научной литературе выделяют два вида контроля. Государственный контроль осуществляется за органами власти и частной сферой. Второй вид контроля реализуется гражданами как частными лицами, независимо от государства.

Рассматривая нормативные правовые акты применительно к вопросу общественного контроля, первоначально следует коснуться Конституции Российской Федерации.

Пункт 1 статьи 32 Конституции предоставляет гражданам право принимать непосредственное участие в управлении государственными делами самостоятельно и через своих представителей. В пунктах 4 и 5 статьи 29 закреплена возможность собирать и распространять информацию любым способом, не запрещенным законом [1]. Данное утверждение свидетельствует о том, что граждане и общественные организации анализируют актуальную для них информацию, итоги проверки впоследствии размещаются в СМИ, сети «Интернет» и социальных сетях. Подобная деятельность регулируется положениями законов о доступе к информации и о свободе СМИ [4, 13]. Есть основания предположить, что в силу ряда причин (политических, личностных) позиция общественных организаций не всегда бывает конструктивной, однако в большинстве случаев это определенные сигналы для органов государственной власти, направленные на актуализацию социально значимой проблемы.

В определенных ситуациях НКО на основании собранной информации, руководствуясь действующим законодательством, обращаются в судебные органы, используя свое право для обжалования действий должностных лиц [10], что также является формой общественного контроля.

Следует также учесть, что ст. 33 Конституции предоставляет гражданам возможность обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, ст. 30 гарантирует право граждан на объединение, а ст. 31 Конституции РФ предусматривает право граждан проводить мирные собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования [1].

Таким образом, в соответствии с Конституцией есть нормативно закрепленные предпосылки для проведения общественных контрольных мероприятий.

Закон о защите прав потребителей является одним из первых нормативных правовых актов, в котором прописаны основы проведения общественного контроля [5]. Документ предоставляет широкие права для реализации общественного контроля союзам, ассоциациям, деятельность которых связана с защитой прав потребителей. Статья 45 данного Закона предоставляет право общественным объединениям потребителей проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров, работ и услуг; реализовывать формы общественного контроля, которые направлены на соблюдение прав потребителей, направлять в контролирующие органы заключения о нарушениях для их пресечения; обращаться в суды с исками о защите прав потребителей и т.д. [5].

Важно также учесть положения Федерального конституционного закона об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Документ регламентирует роль уполномоченного как участника общественного контроля и обозначает принципы его взаимодействия с другими субъектами общественного контроля [3].

Одним из ключевых документов с позиции организации общественного контроля является Федеральный закон об Общественной палате Российской Федерации. Нормативный правовой акт наделил данный общественный орган правом осуществлять общественный контроль за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Общественная палата также имеет право проводить контроль за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации и обеспечением прав человека в местах принудительного содержания [9].

В Федеральном законе о противодействии коррупции содержится понятие независимой антикоррупционной экспертизы [12].

Федеральный закон об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов раскрывает понятие коррупциогенного фактора, содержит принципы организации антикоррупционной экспертизы, определяет субъекты, которые имеют право проводить экспертизу, и ее объекты, и главное, предусматривает возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы [14].

Правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы законодательства содержатся в постановлении Правительства РФ об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов [19].

Требования к независимым экспертам, порядок получения и аннулирования их аккредитации содержатся в Приказе Министерства юстиции Российской Федерации об утверждении административного регламента Минюста РФ по проведению аккредитации юридических и физических лиц, которые планируют получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы действующего законодательства и проектов нормативных правовых актов [21].

В соответствии с вышеизложенным, субъектами независимой антикоррупционной экспертизы могут быть прошедшие аккредитацию физические и юридические (НКО) лица.

Федеральный закон, излагающий основы общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, регламентирует процесс образования, деятельности общественных наблюдательных комиссий (ОНК), определяет их права и полномочия, прописывает формы деятельности ОНК [11].

В конце 2011 года Президент РФ внес на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ законопроект № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Документ был принят в первом

чении, однако последующее его рассмотрение было перенесено на неопределенный срок.

С 2011 года ведет свою деятельность Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, который также реализует различные формы общественного контроля.

Федеральный закон об основах общественного контроля в Российской Федерации является ключевым документом в части реализации общественного контроля. Закон определяет цели, задачи и принципы общественного контроля, описывает его субъекты и формы, регулирует порядок организации и проведения общественного контроля, определяет его итоги [15].

Важно подчеркнуть, что в перечне нормативных правовых актов, которые прописаны в п. 1 ст. 2 вышеназванного Закона, отсутствует упоминание о Конституции Российской Федерации и нормах международного права, которые также содержат в себе принципы общественного контроля. Также документ не содержит упоминание о конституционном законе об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, который в том числе подразумевает проведение общественного контроля.

На основании статьи 9 Закона субъектами общественного контроля являются: общественные палаты федерального, регионального и муниципального уровней; общественные советы при представительных и исполнительных органах государственной власти; ОНК, группы общественного контроля, общественные инспекции [15]. Важно подчеркнуть, что документ не говорит о гражданах, общественных объединениях и иных некоммерческих организациях как субъектах общественного контроля, которые могли бы участвовать в реализации его форм. В документе также отсутствует упоминание о таком общественном институте как институт уполномоченных, которые в рамках специфики своей деятельности напрямую занимаются вопросами общественного контроля.

Есть все основания полагать, что документ необходимо дополнить такими формами общественного контроля, как отчеты должностных лиц, общественные расследования, которые в настоящее время не включены в перечень форм общественного контроля, содержащихся в документе.

Полагаем, что вышеперечисленные факты свидетельствуют о необходимости совершенствования действующего законодательства.

Одной из составляющих общественного контроля является независимая оценка качества предоставляемых услуг. Среди документов, регламентирующих данное направление, необходимо упомянуть:

- указ Президента РФ, конкретизирующий мероприятия, связанные с реализацией социальной политики государства [18];
- приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, раскрывает основы независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, которые оказывают социальные услуги [22];
- постановление Правительства Российской Федерации свидетельствует о проведении независимой системы оценки качества работы организаций, которые оказывают социальные услуги [20];
- федеральный закон трактует особенности независимой оценки качества оказания услуг, которые оказывают организации в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования [16].

Отдельно следует упомянуть о нормативных правовых актах, которые раскрывают правовой статус общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в связи с тем, что в состав субъектов общественного контроля входят граждане, которые имеют право лично и в составе общественных объединений участвовать

в реализации общественного контроля. Среди них: Гражданский кодекс РФ [2], федеральные законы об общественных объединениях, некоммерческих организациях и садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан [6, 7, 8] и др.

Анализ законодательства федерального уровня показал, что в той или иной степени общественный контроль как средство обеспечения законности предусмотрен в 25 федеральных законах.

Во Владимирской области также приняты нормативные правовые акты, раскрывающие основы проведения общественного контроля.

В регионе принят и действует Закон об Общественной палате Владимирской области [25]. Ранее документ действовал в иной редакции, которая предполагала целеполагание общественного органа в том числе в виде обеспечения общественного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления. В настоящее время Закон лишь говорит о том, что Общественная палата имеет возможность собирать и обрабатывать информацию, которая содержит инициативы граждан и их объединений, связана с вопросами социально-экономического и культурного развития Владимирской области, направлена на укрепление правопорядка и общественной безопасности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану материнства, отцовства, семьи и детства, защиту общественной нравственности, патриотическое воспитания молодежи [25]. Полагаем, что данная формулировка достаточно рамочная, видится перспективным более детально прописать цели и функции Общественной палаты Владимирской области в реализации общественного контроля.

В регионе также принят и действует Закон о регулировании общественного контроля во Владимирской области [26].

Документ раскрывает особенности организации и проведения общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения, а также случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов или организаций [26].

Следует подчеркнуть, что в регионе также действуют законы, аналогичные принятым на федеральном уровне, например, законы об уполномоченном по правам человека, об уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области и т.д.

Проведя анализ законодательства, связанного с организацией общественного контроля, видится целесообразным сгруппировать нормативные правовые акты следующим образом:

1) документы, раскрывающие правовой статус, полномочия, порядок организации и деятельности субъектов общественного контроля;

2) нормативные правовые акты, которые определяют правовой статус государственных органов и органов местного самоуправления, государственных, муниципальных и иных органов и организаций, которые реализуют различные формы общественного контроля в части их взаимодействия с иными субъектами общественного контроля;

3) законодательство, трактующее правовые основы реализации различных форм общественного контроля;

4) нормативные правовые акты, закрепляющие особенности осуществления общественного контроля в различных направлениях политики государства.

После проведенного анализа действующего законодательства в части осуществления общественного контроля важно подчеркнуть, что в документах содержатся нормы, которые требуют более детальной проработки и корреляции с иными нормативными правовыми актами.

Вместе с тем надо подчеркнуть, что количество и охват направлений общественного контроля, прописанных в законах, достаточно велик, что свидетельствует об актуальности, дискуссионности данной темы, как на уровне законодательства, так и в практической сфере.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.
2. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1: ред. от 31.01.2016 // СПС «КонсультантПлюс».
4. О средствах массовой информации: федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. О защите прав потребителей: федеральный закон от 7 февраля 1992 г. № 2300-1-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005г. № 32-ФЗ: ред. от 28.11.2015 // СПС «КонсультантПлюс».
10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 21 апреля 2006 г. № 59 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
12. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ: ред. от 03.07.2016 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».
14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
15. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212 // СПС «КонсультантПлюс».
16. 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: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256 // СПС «КонсультантПлюс».
17. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 (ред. от 10.11.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

18. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 // СПС «КонсультантПлюс».
19. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // СПС «КонсультантПлюс».
20. О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги: постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2013 г. № 286 // СПС «КонсультантПлюс».
21. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июля 2012 г. № 146 // СПС «КонсультантПлюс».
22. О пилотном проекте по проведению независимой оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации 24 мая 2013 г. № 217 // СПС «КонсультантПлюс».
23. Об уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области: закон Владимирской области от 25 ноября 2010 года № 108-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
24. Об Уполномоченном по правам человека во Владимирской области: закон Владимирской области от 9 июля 2013 года № 70-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
25. Об Общественной палате Владимирской области: закон Владимирской области от 29 января 2016 № 154-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
26. О регулировании отдельных вопросов организации и осуществления общественного контроля во Владимирской области: закон Владимирской области от 11 апреля 2016 года № 38-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
27. Гриб В. В. Общественный контроль: учебник. – М. : Юрист, 2017.