

## О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

КУЛЕШОВА Наталья Николаевна

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы и вопросы, связанные с оптимизацией общественного контроля в России, дается их сравнительно-правовая характеристика с зарубежными странами. Формулируются конкретные предложения по развитию отдельных институтов общественного контроля в настоящее время. Анализируется деятельность Общественной палаты РФ.

**Annotation:** the paper considers the problems and subjects are related to the social control optimization in Russia; moreover, there are comparative and law features to be defined against foreign countries. Actually, some specific proposals are formulated to develop single public control institutes. The RF Public Chamber activity is analyzed too.

**Ключевые слова:** общественный контроль, общественная палата, формы и виды общественного контроля.

**Key words:** social control, the Public Chamber, methods and types of social control.

Актуальность реализации общественного контроля обусловлена неясностью того, что есть общество в целом и какие стороны или черты его жизни должны быть подвержены конституционно-правовому и государственному регулированию. Дело в том, что государство возникает в обществе и является инструментом по управлению общественными делами. Поэтому с возникновением государства общество отчасти сложило с себя многие полномочия, однако сохранила за собой некоторые средства и способы взаимодействия с государством. К таковым относится общественный контроль.

Общественный контроль представляет собой негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т.е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

С созданием государства и превращением в его заботы многих общественных дел общество не перестало быть самостоятельной субстанцией, поэтому полноправно выбирать и сохранять способы и формы взаимодействия с государством<sup>1</sup>.

Можно выделить две основные формы осуществления общественного контроля со стороны граждан:

1. Способность осуществлять общественный контроль через публичные мероприятия. Реализация права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, пикетирования (ст. 31 Конституции РФ), способствует выражению настроения людей по отношению к жизни, к обществу к государству.

2. При реализации права граждан на создание общественных объединений (ч.1 ст. 30 Конституции РФ).

В том числе нельзя исключать данные формы как способы воздействия на органы государственной власти и местного самоуправления или выражения негативной реакции к проводимой политике.

Однако не каждое общественное объединение может осуществлять общественный контроль над органами государственной власти и местного самоуправления. С одной стороны, закон поощряет профессионализм и компетентность членов общественных организаций, а с другой стороны, общественный контроль приобретает сугубо тематический характер, а в условиях отсутствия соответствующих общественных организаций ведет к полной бесконтрольности.

Участие общественных организаций в общественной жизни общества по-прежнему ничтожно мало, также мало и их количество. По данным, опубликованным на официальном сайте Росстата, число общественных объединений и организаций, зарегистрированных в России на 1 января 2010 г., составляет всего 119247. Из их числа общественных организаций 54113. Число зарегистрированных в них членов составляет 4,2 % от всего населения России (примерно 5,5 млн. человек). Бесспорно, что данные показатели в разы ниже, чем в Европе. Так, например, на 1 государственного или муниципального служащего в России всего приходится 5 членов общественных объединений, что в несколько раз меньше, чем в Великобритании (1 к 23), или, например, в Германии (там соотношение 1 к 18).

Число чиновников, состоящих на государственной и муниципальной службе, по данным Росстата близится к 1 млн 160 тысячам человек, при этом 1000000 – это служащие исполнительной ветви власти, имеющие в управлении властно-распо-

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. Общество как объект конституционно-правового регулирования. – М.: МГУ, 2010. С. 343.

рядительные полномочия и меры государственного принуждения. Несложные математические подсчеты свидетельствуют о низких возможностях осуществления общественного контроля.

Для развития института общественного контроля в настоящее время нет благоприятных условий, об этом свидетельствуют законодательные акты.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» наделяет общественные объединения широкими контрольными полномочиями:

- они участвуют в выборах и референдумах, в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- выступают с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносят предложения в органы государственной власти;

- представляют и защищают свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях.

Однако их решения для органов власти носят сугубо рекомендательный, характер. Созданный государством механизм общественного контроля, несмотря на основы его правовой регламентации, до сих пор не получает должного распространения в системе государственной власти. Так, за последние 5 лет на законодательном уровне отмечается интерес со стороны государства к задачам и формам осуществления общественного контроля. Так, например, о наличии общественного контроля свидетельствуют:

1. Федеральные законы от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 14.03.2009) «Об охране окружающей среды» (принят ГД ФС РФ 20.12.2001).

2. Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «Об охране атмосферного воздуха» (принят ГД ФС РФ 02.04.1999).

3. Федеральный закон от 24.07.2002 N 111-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 26.06.2002) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2010).

4. Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (принят ГД ФС РФ 12.03.1999).

5. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (принят ГД ФС РФ 19.12.2008).

6. Закон РФ от 02.07.1992 N 3185-1 (ред. от 22.08.2004, с изм. от 27.02.2009) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Содержат нормы, регламентирующие наличие общественного контроля со стороны граждан и их объединений. Всего около 50 законов и нормативно-правовых актов ссылаются на применения форм

общественного контроля со стороны общественных объединений соответствующего профиля, наблюдательных советов, Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Общественной палаты и граждан России.

В целях учета потребностей и интересов граждан, а также защиты их прав и свобод, а также отстаивания прав общественных объединений при формировании государственной политики и в целях осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов власти и органов местного самоуправления в России была создана Общественная палата. К концу 2009 года 2/3 субъектов России также имели региональные Общественные палаты.

Формы работы и взаимодействия различны, однако большая часть полномочий дублированы из ФЗ «Об Общественной палате» и практически все осуществляют правовую экспертизу актов<sup>2</sup>. Форму взаимодействия как общественный контроль признают далеко не все субъекты, но Законом Ямало-Ненецкого автономного округа общественный контроль – это деятельность Общественной палаты по проверке соответствия общим потребностям и согласованным интересам граждан, проживающих на территории автономного округа, действий должностных лиц, а также эффективности реализации ими правовых актов, осуществляемых в связи с обращениями граждан, общественных объединений и организаций<sup>3</sup>.

Самым важным, на наш взгляд, является то, что при федеральных органах исполнительной власти создаются Общественные советы при министерствах. Именно на них возлагаются контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти.

На сегодняшний день действуют:

- Общественные советы при Министерстве юстиции Российской Федерации (С.Р. Борисов, В.В. Гриб, М.В. Каннабих, М.А. Киселева, А.Г. Кучерена, М.А. Слободская);

- Общественный совет при Министерстве обороны Российской Федерации (М.А. Большакова, Н.И. Зятьков, А.Н. Каньшин, А.Г. Кучерена, В.С. Лановой, А.М. Мигранян, В.А. Никонов, В.О. Потанин, В.Н. Сунгоркин);

- Общественный совет Министерства транспорта Российской Федерации (С.А. Абакумов, В.Л. Белозеров, С.Н. Катырин, А.Г. Кучерена, А.М. Мигранян, В.П. Савиных, Н.К. Сванидзе, В.Н. Сунгоркин, А.Н. Шохин);

- Общественный совет при Министерстве здравоохранения и социального развития Российской

<sup>2</sup> Гриб В.В. Формы и механизмы взаимодействия Общественных палат субъектов РФ с органами государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. №15. С. 15.

<sup>3</sup> Гриб В.В. Указ. соч. С. 16.

Федерации (А.А. Баранов, Л.А. Бокерия, А.В. Очирова, Л.М. Рошаль, М.Л. Шевченко, Е.Л. Юрьев) и др.

Опыт их деятельности пока небогат, но некоторые недостатки в положениях об организации и деятельности Общественной палаты и общественных советов имеются:

1. Например, формирование Общественной палаты начинается с утверждения Указом Президента РФ 42 ее членов, имеющих особые заслуги перед государством. Их кандидатуры предварительно согласовываются с общественными объединениями, и именно этим лицам предоставляется право выбирать остальных ее членов. Возникает вопрос о критериях подбора этих кандидатов, а также о роли в этом процессе Администрации Президента, да и о необходимости участия в этом процессе самого Президента РФ.

2. Рассматривая полномочия Палаты в законотворческой деятельности, следует отметить, что общественный контроль над деятельностью органов законодательной власти сводится к элементарной юридической (правовой) экспертизе проектов законов, результатом которой является выявление правовых коллизий и несоответствий, что больше свидетельствует о профессионализме юристов палаты, чем об общественном контроле над соблюдением прав человека. Общественная палата, точнее, ее члены, таким образом, отрабатывают навыки юридической техники, а не занимаются формированием единого общественного мнения.

3. Следует также подвергнуть критике обнародованные на официальном сайте Общественной Палаты Критерии оценки эффективности деятельности Общественных советов при министерствах.

Например, на наш взгляд, нельзя оценивать количество проведенных заседаний или число участников Общественного Совета, а также количество упоминаний в СМИ, следует делать упор на качественные критерии и показатели. Например, о вариативности проявления общественного мнения по конкретному законопроекту, об изменениях и настроениях гражданских позиций. Дело в том, что в состав Общественной Палаты входят не только лидеры и представители общественных объединений, деятели науки, культуры, руководители сферы просвещения, но и корреспонденты, журналисты, телеведущие, руководители ведущих издательств, которые могут напрямую использовать сферу СМИ для публичного освещения своей деятельности как члена общественной палаты.

К сожалению, Общественная палата совершает прецедентные поступки, на наш взгляд, подрывающие ее авторитет. Аппарат Общественной палаты объявил тендер на подготовку доклада об эффективности проводимых в стране антикоррупционных мероприятий, это задание оценивается в 500 тысяч рублей, структура доклада определена и доступ-

на на сайте [www.oprf.ru](http://www.oprf.ru)<sup>4</sup>. Насколько возможно реализовать заявленный проект, сохранив объективность, представить сложно, но отчет должен быть представлен Президенту РФ в январе 2012 года.

В России кроме Общественной палаты и созданных при ней Общественные советы общественный контроль осуществляют и наблюдательные комиссии. Их деятельность весьма специфична, так как реализует общественный контроль над обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействует лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Особенно тесно наблюдательные комиссии взаимодействуют с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, с Общественной палатой Российской Федерации, общественной палатой соответствующего субъекта Российской Федерации, а также общественными объединениями, выдвинувшими кандидатов в члены общественной наблюдательной комиссии. Однако следует отметить «правовой голод» в регламентации деятельности наблюдательных комиссий. Следует согласиться с рассуждением, что механизм контролирующей функции вообще лишен конституционного подкрепления<sup>5</sup>; именно этим можно объяснить размытость форм контроля, абстрактность отчетов, объективную невинность за сложившуюся обстановку в стране (кризис, коррупция, терроризм).

В условиях усиления общественного контроля необходимо развивать институт наблюдателей за ходом избирательных кампаний. Большого количества наблюдателей можно достичь путем увеличения разрешенных расходов партий на избирательную кампанию или путем повышения избирательной активности граждан. Следует также отметить, что избирательное право России определяет права национальных и международных наблюдателей, но не устанавливает их обязанности и использует только ограничения<sup>6</sup>. Целесообразно на законодательном уровне установить ряд принципов, стимулирующих активность избирателя-наблюдателя.

Некоторые ученые считают, что квалифицированный общественный конституционный контроль (надзор) над всеми ветвями власти способна осуществить адвокатура<sup>7</sup>. Функции по повышению уровня законности и доверия населения, на наш взгляд, будут обеспечены и реализованы, но для это-

<sup>4</sup> Белуза А. Продается борьба с коррупцией // Известия. № 88 (38349). 2011. 23 мая. С. 2.

<sup>5</sup> Панченко П.Н. Общественный контроль в сфере правопорядка: конструктивный диалог общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №3. С. 4.

<sup>6</sup> Иоселиани А.Ю. Наблюдатель как субъект избирательного процесса в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6. С. 14.

<sup>7</sup> Либанова С.Э. Ответственность государственной власти за обеспечение конституционных прав и свобод под профессиональным общественным надзором независимого института гражданского общества // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6. С. 29.

го следует внести соответствующие поправки в федеральное законодательство. В настоящее время общественный контроль над деятельностью органов власти и органов местного самоуправления все больше приобретает виртуальные формы, например, публичное всенародное интернет-обсуждение гражданами законопроектов или интернет-жалоба о нарушении прав конкретным органом исполнитель-

ной власти. Мы недооцениваем роль общественного контроля сегодня, и именно контроля со стороны граждан РФ, его реальное осуществление можно использовать как средство борьбы с волокитой, коррупцией и бюрократией, а также как форму ограничения произвола в исполнительной власти. Общественный контроль нужен обществу и государству как способ совершенствования и развития.