Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 3. С. 19 - 24.

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.С. ШУГРИНА

Шугрина Екатерина Сергеевна, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук.

В статье исследуется понятие общественного контроля. Рассматриваются субъекты общественного контроля. Анализируются формы общественного контроля и последствия его осуществления.

Ключевые слова: общественный контроль, эффективность.

Opportunities of Increasing Efficiency of Public Control Subjects' Activities in the Russian Federation

E.S. Shugrina

Shugrina Ekaterina S., Professor of the Constitutional and Municipal Law Department at Kutafin Moscow State University (MSAL), Director of the Center for Follow and Support of Local Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Doctor of Law.

In this article the concept of public control is investigated. Subjects of public control are considered. Forms of public control and consequences of its conducting are analyzed.

Key words: public control, efficiency.

В августе 2014 года вступил в силу новый Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (далее - Закон). Таким образом, прошло уже полтора года, можно подводить промежуточные итоги его реализации, формулировать некоторые возможные направления совершенствования системы общественного контроля.

Можно с уверенностью констатировать, что основной массив законодательства, необходимый для становления системы общественного контроля, сформирован как на федеральном, так и региональном уровне. Есть нормативные акты и в муниципальных образованиях. Вместе с тем имеется определенный резерв для совершенствования существующей системы общественного контроля.

**Понятие общественного контроля.** Легальное определение общественного контроля содержится в ст. 4 Закона. В ст. 1 Закона устанавливаются правовые основы организации и осуществления общественного контроля за органами власти и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Анализ данной и ряда последующих статей Закона позволяет сделать вывод, что термин "публичный" использован для обозначения не только открытого и гласного характера деятельности органов власти, иных организаций, но и наличия общественно значимой составляющей в их деятельности.

Этот вывод можно сделать, например, из буквального толкования ч. 1 ст. 10 Закона, в которой говорится о праве запрашивать информацию о деятельности органов власти и иных организаций, осуществляющих публичные функции, а также о праве обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (п. 3 и 7).

В соответствии со ст. 9 Закона Общественная палата России является одним из субъектов общественного контроля. Цель деятельности Общественной палаты России формулируется с использованием термина "общественно значимый интерес" (ст. 2 Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации"). Можно предположить, что речь должна идти о таких общественных интересах, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой - обеспечить целостность, устойчивость, нормальное функционирование и развитие гражданского общества в целом.

Представляется целесообразным уточнение содержания терминов "публичный", "общественный", "государственный", а также связанных с ними смежных терминов, таких, например, как "общественно значимый". Это необходимо, в частности, для уяснения того, в защиту каких интересов можно обращаться в суд, что по смыслу Закона означает судебная "защита интересов неопределенного круга лиц". Последнее представляется важным для выявления направлений гармонизации гражданского процессуального законодательства и законодательства об общественном контроле.

О.А. Околеснова предлагает употреблять термин "публичный интерес" как родовой, разделяемый на государственный и общественный интересы. По ее мнению, "государственный тогда становится интересом публичным, когда он, во-первых, соответствует праву и, во-вторых, отражает интерес общественный. В свою очередь, общественный интерес становится общественным только тогда, когда не противоречит праву и обеспечивается им. Из чего и следует, что необходимо не просто декларативное применение термина "общественные интересы", а законодательная регламентация его содержания" <1>.

--------------------------------

<1> Околеснова О.А. Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. N 4. С. 18 - 21.

В действующем процессуальном законодательстве под защитой неопределенного круга лиц следует понимать защиту общих интересов физических лиц, юридических лиц и их групп, объединений и ассоциаций, неперсонифицированного круга, когда установление их точного количества не требуется или установление точного количества участников группы не является необходимым условием для судебной защиты <2>.

--------------------------------

<2> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2007 г., утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 ноября 2007 г. // СПС "КонсультантПлюс".

Очевидно, что интересы неопределенного круга лиц и общественно значимые интересы не являются тождественными понятиями. Вместе с тем О.А. Околеснова с определенной долей условности в контексте современного отечественного законодательства предлагает соотносить понятия "защита интересов неопределенного круга лиц" и "осуществление общественного контроля". Поэтому она предлагает признавать субъекты общественного контроля представителями неопределенного круга лиц при выступлении в суде в защиту общественных интересов <3>. Получается своего рода юридическая фикция.

--------------------------------

<3> Околеснова О.А. Указ. соч.

Данный теоретический вопрос имеет и вполне прикладное практическое значение. Дело в том, что обращаться в суд можно, выступая в защиту интересов неопределенного лица, а от уплаты государственной пошлины освобождаются органы, выступающие в защиту государственных и (или) общественных интересов (ст. 333.37 Налогового кодекса РФ), а также объединения потребителей, выступающие в защиту неопределенного круга потребителей (ст. 333.36 Налогового кодекса РФ).

**Субъекты общественного контроля.** Согласно ст. 3 Закона граждане РФ вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Далее в ст. 9 Закона перечислены субъекты общественного контроля, которыми являются:

1) Общественная палата РФ;

2) общественные палаты субъектов РФ;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, в Законе предусмотрена возможность создания:

1) общественных наблюдательных комиссий;

2) общественных инспекций;

3) групп общественного контроля;

4) иных организационных структур общественного контроля.

Вместе с тем в последующих статьях Закона называются общественные инспектора (ст. 21), общественные эксперты (ст. 23); инициировать некоторые формы общественного контроля могут все уполномоченные, созданные при разных органах государственной власти (ст. 22).

Анализ вышеприведенных норм, правоприменительной практики позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, в Законе заложена так называемая "модель "некомпетентного" общественного контроля. В частности, и к субъектам общественного контроля не предъявляются требования о наличии какого-либо образования, не говоря уже о наличии специальных знаний и навыков, и в числе основных принципов общественного контроля не названы профессионализм или компетентность. Только одна форма общественного контроля - общественная экспертиза (ст. 22) - основана на использовании субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования. В остальных же случаях вопрос о соответствии деятельности органов государственной власти общественным интересам будет разрешаться гражданами в отсутствие у последних образовательного и профессионального ценза" <4>.

--------------------------------

<4> Синюгин В.Ю. К вопросу о формировании правовой основы общественного контроля в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. N 7. С. 26 - 28.

Для сравнения можно привести механизм, предусмотренный в Постановлении Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 (в ред. от 18.07.2015) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов": независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96. Иными словами, функции общественного контроля предоставляются не любым гражданам или организациям, а тем, кто прошел процедуру аккредитации в Минюсте России, для этого, в частности, гражданин должен обладать высшим профессиональным образованием и стажем работы по специальности не менее пяти лет.

Можно привести и другой пример. Ассоциация юристов России, вводя функцию общественной аккредитации юридических вузов, разработала целую систему показателей, которые по некоторым параметрам являлись более суровыми, чем аналогичные показатели, используемые при государственной аккредитации. Данная функция была возложена на Ассоциацию юристов России Указом Президента РФ от 26.05.2009 N 599 "О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации".

Одной из форм общественного контроля является мониторинг. Можно говорить об определенной тенденции по профессионализации этой деятельности. Иллюстрацией этого являются Указ Президента РФ от 20.05.2011 N 657 (в ред. от 25.07.2014) "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации"; Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 N 694 "Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации". Очевидно, что мониторинг, т.е. постоянное или временное наблюдение за деятельностью органов власти, организаций, выполняющих публичные функции, требует не только сбора определенного фактического материала, но и его последующей переработки, систематизации, анализа, обобщения. А для этого нужны профессиональные компетенции.

В субъектах РФ также наблюдается тенденция профессионализации общественного контроля. Так, в ст. 3 Закона Республики Дагестан от 13.03.2015 N 19 "Об общественном экологическом контроле" предусматривается, что общественными экологическими инспекторами могут быть граждане РФ, обладающие специальными знаниями и навыками, необходимыми для осуществления деятельности общественных экологических инспекторов. Аналогичные нормы есть и в Законе Кабардино-Балкарской Республики от 17.03.2014 N 6-РЗ "Об общественном экологическом контроле".

Согласно Приказу Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области от 28.02.2014 N 10 "Об общественном жилищном контроле" общественные жилищные инспекторы - лица, осуществляющие на территории Томской области общественный жилищный контроль и получившие статус общественных помощников государственных жилищных инспекторов Томской области. Общественными помощниками государственных жилищных инспекторов Томской области могут быть граждане РФ, прошедшие обучение по программам в сфере управления многоквартирными домами, контроля и надзора в жилищной сфере.

Вопрос профессионализации общественного контроля имеет и иной аспект. В Законе говорится об общественной проверке, анализе и общественной оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений. Иными словами, речь идет о проверке, анализе, оценке качества оказываемой государственной и муниципальной услуги. А это, в свою очередь, требует наличия соответствующих регламентов, стандартов <5>, оценить которые могут иногда только специалисты <6>.

--------------------------------

<5> Одной из серьезных проблем общественного контроля является отсутствие должного количества стандартов, регулирующих качество оказываемых населению государственных или муниципальных услуг. Во многих регламентах есть нормы, содержащие детальное описание процедуры "ожидания услуги", но не качества (требования ко времени ожидания в очереди, к помещению для ожидания и т.п.; установление времени оказания услуги не всегда говорит о том, что она оказывается качественно - тогда что является объектом общественного контроля?). Как в этом случае осуществлять контрольные функции, если проверяющий соотносит полученный результат с собственной "революционной законностью"?

<6> В качестве примера обыденной оценки качества оказываемых услуг можно привести следующую ситуацию. В сельской местности проводился опрос населения о качестве предоставляемых медицинских услуг. На вопрос: "Оцените качество медицинской помощи в районной больнице" - был получен ответ: "Тепло и кормят". Какие услуги оценивал данный респондент?

На это же, кстати, указывается и в докладе Общественной палаты России о состоянии гражданского общества: необходимо сформировать ассоциации общественного контроля во всех основных социально значимых сферах (здравоохранении, образовании, культуре, экологии и др.) <7>. Данные ассоциации могут осуществлять общественный контроль с учетом профессиональных компетенций их членов.

--------------------------------

<7> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. С. 142.

Представляется целесообразным предусмотреть необходимость осуществления общественного контроля за отдельными видами деятельности органов власти и организаций, выполняющих отдельные публичные функции на профессиональной основе. Общественными инспекторами, общественными экспертами могут быть лица, наделяемые соответствующим статусом по результатам государственной, муниципальной или общественной аккредитации после проверки их соответствия определенным профессиональным требованиям. Такой подход будет коррелировать с принципом профессиональной деятельности, который положен в основу государственной гражданской и муниципальной службы.

Во-вторых, обращает на себя внимание отсутствие граждан, общественных или некоммерческих организаций в перечне субъектов общественного контроля, содержащемся в ст. 9 Закона. Это тем более важно, что для субъектов общественного контроля предусмотрен механизм получения информации от органов власти, организаций, выполняющих публичные функции, установлены иные гарантии.

На необходимость включения граждан, их объединений в качестве субъектов общественного контроля прямо указывается в ст. 5 Закона, в которой формулируются цели и задачи общественного контроля. Так, задачей общественного контроля является повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества. Как можно реализовать эту задачу, если гражданин прямо не поименован в качестве субъекта общественного контроля?

Анализ правоприменительной практики, экспертных мнений показывает, что деятельность граждан по осуществлению общественного контроля, например в форме обращений, является довольно действенной и эффективной. Другим активным субъектом контроля за деятельностью органов власти являются СМИ, журналисты, осуществляющие независимое журналистское расследование. Их деятельность, безусловно, реализуется в соответствии с законодательством о СМИ, но по своей природе она сродни деятельности по осуществлению общественного контроля.

Кстати, анализ нормативных правовых актов субъектов РФ показывает, что в них довольно активно называются граждане в качестве субъектов общественного контроля. В качестве примеров можно привести Постановление Правительства Севастополя от 11.03.2015 N 153-ПП (ред. от 28.05.2015) "О развитии форм общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти города Севастополя" и Закон Пермского края от 21.12.2011 N 888-ПК "Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае".

Вместе с тем в субъектах РФ встречается и более узкий по сравнению с Законом подход к определению субъектов общественного контроля. В Законах Курской области от 28.04.2015 N 39-ЗКО "О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области", Магаданской области от 27.02.2015 N 1867-ОЗ "Об общественном контроле в Магаданской области", Ярославской области от 21.05.2015 N 35-з "Об общественном контроле в Ярославской области" происходит ограничение перечня субъектов общественного контроля по сравнению с тем, который установлен в Федеральном законе.

Представляется целесообразным вернуться к вопросу о субъектах общественного контроля, добавив в существующий список граждан и их общественные объединения. Это будет способствовать повышению доверия граждан к органам власти, позволит гармонизировать законодательство об общественном контроле и отраслевое законодательство.

**Формы общественного контроля.** В соответствии со ст. 18 Закона общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. В Законе более подробно раскрываются все эти формы. Вместе с тем анализ действующего законодательства показывает значительно большее многообразие форм, прямо или косвенно связанных с общественным контролем в том смысле, который придается общественному контролю в ст. 4 Закона.

В качестве иллюстрации активного использования гражданами иных форм можно привести данные Минюста России, касающиеся их использования на муниципальном уровне. Так, в течение 2014 года проведены 792 местных референдума, 4,9 тысячи опросов, 1,9 тысячи конференций, 66 тысяч публичных слушаний и 83 тысячи собраний жителей, приняты к рассмотрению 172 правотворческие инициативы граждан <8>. Безусловно, в разных регионах активность населения разная, однако можно с уверенностью констатировать, что люди заинтересованы в том, чтобы их услышали, чтобы их позиция была донесена надлежащим образом до органов власти.

--------------------------------

<8> Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 июня 2015 г.). URL: http://minjust.ru/ru/press/news/minyust-rossii-opublikoval-rezultaty-monitoringa-razvitiya-sistemy-mestnogo.

Согласно ст. 4 Закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью 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. Эти цели достигаются и при использовании, например, таких форм, как правотворческая инициатива, публичные слушания, индивидуальные и коллективные обращения граждан, опросы граждан, массовые акции и др. И проблема здесь не столько в том, какое количество форм может быть использовано для осуществления общественного контроля, сколько в том, что разное отраслевое законодательство использует разные наименования подобных форм, предлагает разные процедуры их реализации. Это вносит определенную путаницу, создает препятствия для их реализации гражданами.

Так, анализ нормативных правовых актов показал, что термин "публичные (общественные) слушания" употребляется достаточно часто, но основания и порядок проведения различны. Встречаются следующие вариации использования этого термина <9>:

- публичные слушания (законодательство о местном самоуправлении);

- общественные слушания (земельное законодательство);

- слушания (законодательство об охране окружающей среды);

- общественные (публичные) слушания (законодательство об общественном контроле).

--------------------------------

<9> Самодурова Е.В. Формы выявления и учета мнения населения при решении вопросов градостроительной деятельности и землепользования (муниципальный уровень). М., 2015.

Насколько комфортно гражданам ориентироваться в таком юридическом многообразии? Смогут ли они выбрать нужную форму или их сочетание, наиболее оптимально отражающую их цели?

**Последствия общественного контроля.** Анализ материалов правоприменительной практики, экспертных мнений показывает, что последствиям осуществления общественного контроля уделяется повышенное внимание. И дело не столько в том, что некоторые пытаются рассматривать общественный контроль как карательный инструмент. Но для повышения доверия граждан к органам власти важно, чтобы люди видели, что органы власти прислушиваются к их мнению. Поэтому в последнее время стали завоевывать популярность странички, создаваемые на сайтах органов власти, на которых рассказывается, какие юридические, политические или иные последствия вызвали результаты применения соответствующих форм и механизмов общественного контроля.

По этой причине довольно популярными становятся и так называемые нулевые чтения, проводимые общественными палатами по законопроектам, имеющим большой общественный резонанс.

Представляется целесообразным стимулирование должностных лиц, которые активно размещают информацию о результатах осуществления общественного контроля, проработать вопрос о возможном введении дисциплинарной, административной ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле, особенно в части непредставления информации по запросам субъектов общественного контроля, а также неинформировании общества о последствиях осуществленного общественного контроля, предпринятых мерах.

**Выводы.** В настоящее время деятельность по осуществлению общественного контроля носит во многом стихийный характер; наиболее эффективными формами являются формы, основанные на сочетании непосредственной деятельности граждан, их общественных объединений с деятельностью различных структур, выполняющих по поручению государства публичные функции (например, общественные палаты). Фактически наиболее эффективным является осуществление общественного контроля в два этапа (на двух уровнях): на первом этапе речь идет о деятельности населения, общественных или некоммерческих объединений граждан, на втором - общественный контроль осуществляется субъектами, поименованными в ст. 9 Закона.

Литература

1. Околеснова О.А. Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. N 4. С. 18 - 21.

2. Уваров А.А. О правовых основах осуществления общественного контроля за предоставлением государственных и муниципальных услуг населению // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 10.