

Люсова Александра Сергеевна

Магистрант

Направление: Юриспруденция

Магистерская программа: Конституционное право, муниципальное право

**Общественная палата Российской Федерации как орган
общественного контроля**

Аннотация. Автором рассматриваются и анализируются полномочия Общественной палаты РФ в части осуществления общественного контроля, с целью определения дальнейшего развития данного института общественного взаимодействия власти и гражданского общества.

Ключевые слова: общественный контроль, Общественная палата Российской Федерации, субъект, нормы, гражданское общество, государство.

В условиях развития государственности в России проблема эффективного и многостороннего контроля над деятельностью властных структур приобретает особое значение. Вопросы контроля в теории права в настоящее время недостаточно разработаны. Немногочисленные исследования посвящены, в основном, государственному контролю. Соответственно, государственный контроль, как традиционная функция государства, имеет давние исторические корни и осуществляется структурами государства, а система общественного контроля только формируется.

Следует согласиться с выводом о том, что, отличительной особенностью общественного контроля является: гораздо меньшая его структурированность, отсутствие формализации и нормативной регламентации, нерегулярность осуществления, ограниченность сфер приложения [6]. Отсутствие четкой правовой регламентации общественного контроля в известном смысле можно считать пробелом, допущенным законодателем. Контроль над властью

возможен лишь в рамках демократического конституционного государства, где власть ограничена правом, доступна, предсказуема, эффективна, лишь при наличии гражданского общества государство призвано осуществлять упорядочение своих отношений с населением, взаимоконтроль, взаимоограничение государственных и негосударственных органов и движений.

В.О. Лучин и Н.А. Боброва отмечают, что способность общества к контролю над властью, – признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву и только при условии существования гражданского общества государство оказывается “под правом” становится “правовым”» [2, с. 27]. Таким образом, для осуществления общественного контроля необходимо как минимум два условия: наличие развитого гражданского общества, а также такие условия взаимодействия государства и гражданского общества, в которых они представлены как равноправные субъекты.

Вместе с тем, следует признать, что в настоящее время в России отсутствуют устойчивые традиции взаимоотношений индивида и власти, общества и государства. В условиях, когда гражданское общество не развито, недостаточно структурировано, практически отсутствуют дееспособные субъекты, которым под силу осуществить контролирующую функцию. Кроме того, необходимо принимать во внимание и особенности российского менталитета (своеобразное понимание свободы, роли права в жизни общества и традиционно сложившихся отношений к государству). Очевидно, что в государственной сфере существуют области, объективно «закрытые» для общественного контроля в силу различных причин отношения, регулируемые законодательством о государственной тайне и т. п.

Вместе с тем, следует отметить, что отдельные институты этой системы не только реально существуют, но и успешно функционируют. Общественный контроль можно подразделить на две группы. Первая представлена многочисленными общественными организациями, в частности по защите прав

потребителей, за соблюдение конституционных прав и основных свобод человека и др. Вторая группа включает организации, создаваемые с участием государства или при органах государственной власти: Общественная палата РФ, Комиссия по правам человека при Президенте РФ и другие. Близость этих субъектов к власти, к органам государства дает основания рассматривать контроль, ими осуществляемый, не общественным в полном смысле этого понятия.

Таким образом, общественный контроль, реализуемый организованно и целенаправленно позволяет разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством вполне цивилизованно, путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности, служит важнейшим условием осуществления указанного Конституцией РФ принципа народовластия [1].

До вступления в силу Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3], законодателем были приняты отдельные законы, регулирующие сферу общественного контроля в отдельных отраслях, в частности Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»[4], а также регулирующие полномочия отдельных образованных органов. Например, Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие между Общественной палатой и контролируемыми объектами [5].

В статье 4 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» указывается: общественный контроль – это «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» [3].

В целом задачи сводятся к созданию механизмов работы гражданского общества, двусторонней обратной связи между обществом и государством. Следует отметить, что Глава 2 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» указывает статус субъектов общественного контроля. Общественный контроль осуществляют: общественные палаты федерального уровня, уровня субъектов Федерации и муниципального уровня, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и при органах государственной власти субъектов Федерации (законодательных и исполнительных), общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля. Перечень субъектов открытый. Субъекты общественного контроля могут создавать ассоциации и союзы. Указаны также понятия общественного инспектора и общественного эксперта [3].

Права субъектов общественного контроля, в целом, достаточны. Помимо осуществления общественного контроля в формах, оказанных законодателем, контролеры могут обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, в случаях, предусмотренных федеральными законами. Это значимое процессуальное право, которое, однако, не обеспечено ни Гражданским процессуальным кодексом РФ, ни другими законами, которые должны установить случаи, когда возможна реализация права. Субъекты общественного контроля имеют право запрашивать у контролируемых органов необходимую информацию, посещать эти органы в установленном порядке, подготавливать по результатам осуществления контроля итоговый документ и направлять его в органы власти, при выявлении нарушений прав и свобод человека направлять материалы уполномоченным по правам.

Однако требует уточнения вопрос, чем все эти права принципиально отличаются от прав любого гражданина, который также может обращаться в

органы власти, запрашивать интересующую информацию, посещать органы власти в том же установленном порядке. Обращение гражданина обязательно для рассмотрения в органе власти, также обязательно ему должны дать ответ, также орган власти может дать отписку как гражданину, так и общественным контролерам. Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет следующие формы общественного контроля (статья 18): общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие. Субъекты общественного контроля обязаны обнародовать информацию о своей деятельности и о результатах контроля [3].

В ежегодном отчете Общественной палаты указываются итоги контрольной деятельности. Определены механизмы начала формироваться система общественного контроля, направления, возможности. Общественный контроль должен опираться на качественную экспертизу социальных процессов, возникающих проблем и быть реализован благодаря гражданской активности. Эффективными инструментами осуществления контроля являются общественный мониторинг, общественные обсуждения, слушания. По отдельным направлениям общественный контроль получил свое существенное развитие: в сфере ЖКХ, защиты прав потребителей и снижения темпа роста цен на продукты питания, проведения Единого государственного экзамена, в целом развития организаций образования. Например, для контроля в сфере образования хорошо зарекомендовали себя горячие линии по вопросам ЕГЭ, обучение граждан методике общественной экспертизы проведения экзамена и т. п.

© Примером проведения общественного контроля в новом формате является комплексная гражданская инициатива Общественной палаты Российской Федерации, направленная на построение механизма взаимодействия государства, работодателей и вузов по вопросу эффективности расходования средств на профессиональную подготовку молодых специалистов и оптимизации государственной политики со стратегическими целями

развития. В рамках инициативы проведен общественный мониторинг профессий на рынке труда с учетом динамики возникновения новых требований к молодым специалистам, возникновения новых профессий. Результаты такого мониторинга явились основанием для проведения цикла общественных слушаний. Общественная палата выступила площадкой для поиска наилучших механизмов, содействующих решению этой проблемы.

Помимо общественного мониторинга, слушаний и обсуждений законодательством определены и иные формы контроля, например общественная проверка. Данный механизм требует отдельной формализации в рамках деятельности субъектов общественного контроля, а также требуется обеспечение доступности результатов общественного контроля всем категориям граждан. Дополнительной проработки требует и положение федерального законодательства о санкциях за игнорирование результатов общественного контроля.

Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3] создал правовую основу для участия граждан и общественных объединений в осуществлении общественного контроля, что является шагом к профессионализации всей этой работы. В настоящее время все шире вводится в практику проведение «нулевых» чтений разрабатываемых нормативно-правовых актов, помимо экспертной, крайне важна и общественная оценка регулирующего воздействия принимаемых документов. На основании мнения специалистов и активистов, лидеров общественного мнения формируется система коррекции правовых актов для достижения целей совершенствования социальных отношений.

Литература

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 12 декабря 2015 г.).
2. Лучин В.О., Боброва Н.А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10.

3. Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 12 декабря 2015 г.)

4. Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 12 декабря 2015 г.).

5. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 12 декабря 2015 г.).

6. Федоров В.В. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы как форма взаимодействия гражданского общества с государством: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.

© Бюллетень магистранта 2016. Том № 2