

ПРАВО И СОЦИАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 342.843.4

С.В. Навальный

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВРЕМЕННОГО ПОДХОДА

S.V. Navalny

PUBLIC CONTROL OF ELECTIONS TO PUBLIC AUTHORITIES: REALITIES AND PROSPECTS OF MODERN APPROACH

В статье рассматриваются вопросы функционирования института общественного контроля в связи с принятием нового Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Особое внимание уделено вопросам определения понятия общественного контроля, целям и принципам нового закона, статусу субъектов общественного контроля, прав общественных контролеров, ответственности органов власти по результатам общественного контроля. К целям закона отнесены следующие: обеспечение реализации и защиты прав и свобод граждан, обеспечение учета общественного мнения, общественная оценка деятельности органов и организаций. К задачам общественного контроля отнесены: формирование и развитие гражданского правосознания; повышение уровня доверия граждан к деятельности государства; обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и общественных объединений; обеспечение прозрачности и открытости деятельности общественных органов власти; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; повышение эффективности деятельности органов власти. В числе принципов автором названы: законность, добровольность, самостоятельность, публичность, объективность. Отдельно дается характеристика принципов, свойственных общественному контролю, среди них принцип общественной недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций и оказания неправомерного воздействия на них. Закон устанавливает презумпцию добросовестности деятельности органов власти и организаций. Автором обосновывается вывод о важности и своевременности принятия данного нормативно-

правового акта в интересах развития гражданского общества в России.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, общественные советы, общественный контролер, общественная оценка.

In the study the questions of functioning of institute of public control in connection with adoption of new Federal law "About bases of public control in Russian Federation" are considered. Special attention is paid to the questions of definition of concept of public control, the purposes and the principles of the new law, the status of subjects of public control, the rights of public controllers, the responsibility of authorities by the results of public control. The following is carried out to the purposes of the law: ensuring realization and protection of the rights and freedoms of citizens, providing accounting of public opinion, public assessment of activity of bodies and organizations. To the problems of public control are carried: the formation and development of civil sense of justice; the increase of level of trust of citizens to the activity of the state; ensuring close interaction of the state with institutes of civil society; the assistance to the prevention and permission of the social conflicts; the realization of civil initiatives directed to the protection of the rights and freedoms of the person public associations; promote ensuring transparency and openness of activity of public authorities; the formation in society system of intolerance to the corruption behavior; the increase of the efficiency of activity of federation of authorities. In the number of the principles are called: legality, voluntariness, independence, publicity, civil objectivity. Separate is given the characteristic principles, peculiar to public control, among them is the principle of public inadmissibility of unreasonable ensuring of intervention of subjects of public control in the activity of bodies such and the organizations and rendering illegal influence of the power on them. The law responsibility establishes a presumption of integrity of activity of authorities' and the organizations. The author makes the conclusion about the purposes of importance and urgency of federal adoptions of given normative legal act in interests of development of civil society in Russia. .

Keywords: social control, subjects of public control, public councils, government's public controller, public assessment.



Общественный контроль выступает в качестве конституционно-правового института, составляющего важный элемент демократической модели общества.

К числу инструментов общественного контроля в широком смысле можно отнести: а) систему политической конкуренции; б) институт им-

перативного мандата; в) институт профсоюзов; г) независимые средства массовой информации; д) право граждан на информацию; е) свободу выражения мнений и т. д.

В узком смысле общественный контроль следует рассматривать как совокупную деятельность граждан и общественных организаций, направленную: а) на достижение информационной прозрачности работы органов государственной власти и местного самоуправления; б) учет общественного мнения в интересах совершенствования механизма государства; в) повышение эффективности деятельности органов государства; г) усиление ответственности структур государства перед обществом и т. д.

Со 2 августа 2014 г. в Российской Федерации вступил в действие Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [1]. История принятия этого законопроекта носит длительный период. В 2005 г. по инициативе Президента России был принят Федеральный закон «Об Общественной палате РФ».

В последующем в 2007 г. группа депутатов, внесла в Государственную Думу проект закона № 478630-4 «О народном контроле». Проект предусматривал создание государственного органа – Комитета народного контроля РФ. Проект был возвращен авторам для получения заключения Правительства РФ. После этой процедуры закон для обсуждения не предлагался. В 2012 г. Общественной палатой был подготовлен проект закона «Об общественном контроле», который состоял из 94 статей. 12 декабря 2013 г. в Послании Федеральному собранию Президент Владимир Путин подтвердил свою просьбу к Общественной палате, Совету по правам человека при Президенте РФ активно включиться в подготовку проекта закона. И наконец, в июле 2014 г., закон был принят.

Вновь принятый закон был переформатирован, и в нем установлены лишь основы общественного контроля в рамках 27 статей. В определенной степени это обстоятельство: а) отразилось на качестве закона; б) способствовало уменьшению его потенциальной силы.

К этому следует добавить, что сегодня ряд действующих законов напрямую не относится к общественному контролю, но их можно отнести к правовой базе, обеспечивающей контроль. В частности, большое значение имеют Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Рассмотрим отдельные нюансы принятого Федерального закона:

1. Необходимо различать государственный контроль, который осуществляется в рамках властных полномочий органами государства. Фактически контрольные полномочия в той или иной степени имеются у всех органов государственной власти.

В свою очередь, общественный, контроль организационно независим от государства и реализуется гражданами как частными лицами.

2. В России общественным контролем, как правило, занимаются некоммерческие организации и правозащитные организации.

Необходимо отметить, что в большинстве западных государств общественный контроль является политической традицией и, соответственно, не требует принятия особого закона. В России абсолютно иная ситуация, в советский период развития государство выступало в роли монополиста, неподконтрольного обществу. Сегодня стремление выстроить систему общественного контроля в стране вызывает уважение. Вопрос в том, кто будет реализовывать данную идею и насколько качественно. В этой связи следовало бы обратить внимание на ряд ключевых моментов, связанных с принятием указанного закона:

1. В связи с принятием данного Федерального закона потребуется внести изменения в 25 законодательных актов (перечень изложен в пакете документов законодательной инициативы Президента РФ). Возникает первый вопрос, как и насколько быстро будет осуществляться данный процесс?

Учитывая, что вопросы общественного контроля относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, и ряд субъектов Федерации уже приняли свои законы об общественных палатах и общественном контроле, необходимо будет привести их в соответствие с новым федеральным законом. Другими словами задача законодательных органов субъектов Федерации будет заключаться в детализации положений данного закона.

2. Требуется обсуждения и определение «общественный контроль». Согласно ст. 4 Федерального закона, общественный контроль – это «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, 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».

В данном случае налицо попытка дать определение понятия через формулировку «контроль – это деятельность субъектов контроля». Однако если следовать словарю, то понятие «контроль» дословно означает «проверка, а также наблюдение с целью проверки...чего, за кем-чем, над кем-чем» [2]. Поэтому государственный контроль представляет собой систему проверки и наблюдения в той или иной сфере осуществления государственной власти. В свою очередь, государственному контролю противопоставляется общественный (негосударственный) контроль.

Далее возникает и другой вопрос: что представляют собой публичные полномочия? Какие организации их осуществляют, или, другими словами, кого собирается контролировать общество? Нам известно по-

нятие публичного права, однако понятия публичных полномочий в законе не дается, хотя оно по существу весьма значимо.

В этой же статье Закона в определении понятия «общественный контроль» содержатся его цели, которые состоят, во-первых, в наблюдении за деятельностью органов власти и организаций, осуществляющих публичные полномочия, и их общественной проверке; во-вторых, в анализе и общественной оценке их актов и решений.

Возникают вопросы: что представляет собой наблюдение за деятельностью органов? Обязанность смотреть новости по телевизору, слушать информационные новости по радио? Полагаем, что такой подход не может удовлетворить всех.

3. В ст. 5 Федерального закона речь идет о целях и задачах общественного контроля. К целям отнесены: а) обеспечение реализации и защиты прав и свобод граждан; б) обеспечение учета общественного мнения, общественная оценка деятельности органов и организаций. Возникает закономерный вопрос: почему эти цели не корреспондируют с целями, указанными в определении понятия? Как правило, защита прав предполагает, что права уже были нарушены (если же еще не были нарушены, то в этом случае необходимо рассматривать режим их охраны).

Задачи общественного контроля, согласно Закону, таковы:

а) формирование и развитие гражданского правосознания; б) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства; в) обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; г) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов, реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и общественных объединений; д) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов власти; е) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; з) повышение эффективности деятельности органов власти.

Если кратко, то все эти задачи сводятся к созданию механизмов работы гражданского общества, двусторонней обратной связи между обществом и государством. Во многом задачи носят декларативный характер и, прежде всего, в силу того, что они содержат общие цели, стоящие перед государством, и в той или иной степени дублируют положения других федеральных законов.

4. Ст. 6 Федерального закона говорит о принципах общественного контроля. В этой статье все стандартно (законность, добровольность, самостоятельность, публичность, объективность и др.), за исключением нескольких принципов, которым следует уделить внимание.

Закрепляется обязательность рассмотрения органами и организациями итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля. С обязанностью учитывать выводы органов общественного контроля возникают вопросы. Если в ст. 5 Закона учет мнения назван в качестве общей цели контроля и не содержит изъятий, то в

принципах контроля оказывается, что учет обязателен только в случаях, предусмотренных законами. К слову, такие законы пока не приняты. Таким образом, механизм учета общественного мнения, содержащийся в Законе, обездвижен этой отсылочной нормой уже на уровне принципов.

Например, принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций и оказания неправомерного воздействия на них. Что считать необоснованным вмешательством и кто решает, насколько вмешательство обосновано?

Закон устанавливает презумпцию добросовестности деятельности органов власти и организаций. Однако вопросы презумпции добросовестности не раскрыты в Законе, поэтому смысл закрепления этого принципа, теряется. Например, принцип добросовестности – древний гражданско-правовой принцип, начало которому положено в недрах римского права. Презумпция добросовестности характерна для участников гражданских правоотношений, она закреплена Гражданским кодексом РФ (п. 5 ст. 10). В нашем случае распространение презумпции добросовестности в публичном праве в указанном контексте и перспективы ее практического применения вызывают много вопросов без ответа.

Один из принципов разделяет общественный контроль и деятельность партий. В нашем случае законодателем предпринимается попытка сделать контроль объективным, исключить политические мотивы. Насколько это реально, особенно в свете реализации политических целей в рамках общественного контроля? Кто будет следить за соблюдением этого принципа? Каковы будут последствия его нарушения?

5. *О статусе 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. Он может быть расширен в законах субъектов Федерации.

Для органов общественного контроля закрепляется принцип самостоятельности и независимости от органов власти и организаций, то есть от тех, чью деятельность контролируют.

В то же время п. 6 ст. 13 ФЗ гласит о том, что состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти утверждается руководителем органа по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации. Какова роль такого согласования, каковы последствия несогласования состава совета – закон умалчивает.

Имеет место и элемент вертикали и в порядке формирования Общественной палаты РФ, в которую входят представители региональных палат.

6. О правах общественных контролеров

Права субъектов общественного контроля, на первый взгляд, обширны:

а) в частности, они могут обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, в случаях, предусмотренных федеральными законами. Это процессуальное право, которое, однако, не обеспечено другими законами, которые должны установить случаи, когда возможна реализация данного права;

б) 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 человека.

Однако непонятно, чем все эти права принципиально отличаются от прав любого гражданина, который также может обращаться в органы власти, запрашивать интересующую информацию, посещать органы власти в установленном порядке. Казалось бы, различий нет. Однако различия имеют место. Так, ст. 16 ФЗ закрепляет обязанность органов власти в установленных случаях рассматривать и учитывать: а) итоговые документы общественного контроля; б) предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах (в законе не установлены); в) предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах; г) при оценке эффективности деятельности органов власти (в законе они не установлены).

О результатах рассмотрения итоговых документов органы государственной власти обязаны подготовить ответ в течение 30 дней (такой же срок установлен для обращений граждан), а в случаях, не терпящих отлагательства, – незамедлительно. Однако закон данные случаи не перечисляет.

При этом органы государственной власти не обязаны безропотно соглашаться со всеми выводами субъектов общественного контроля, они вправе направлять обоснованные возражения на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах общественного контроля.

Интересной по существу следует признать ст. 11 о конфликте интересов, которая соответствует аналогичным положениям Федерального закона о государственной гражданской службе, о муниципальной службе. Однако следует заметить, что общественные контролеры не имеют ни сравнимого правового статуса, ни социальных гарантий, как государственные и муниципальные служащие. К примеру, члены Общественной палаты РФ работают на общественных началах, получая лишь компенсацию расходов.

7. Об ответственности

а) В заключительной статье ФЗ содержатся отсылочные нормы об ответственности, причем как для субъектов общественного контроля, так и для тех, кто препятствует общественному контролю.

Однако:

б) ответственность для органов власти и организаций за то, что они, например, не учли мнение или предложения субъектов общественного контроля, не предусмотрена;

в) о дисциплинарной ответственности конкретных государственных и муниципальных служащих также нет речи;

г) не предусмотрена ответственность за игнорирование общественного мнения, и поэтому нормы об учете общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан следует считать во многом декларативными;

д) в ст. 5 речь идет об общественной оценке деятельности органов власти и организаций, которая производится в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений. При этом Закон не упоминает, какие должны быть последствия резко негативной общественной оценки.

Выводы

1. Идея принятия ФЗ правильная. Однако пока не будет принят огромный массив правовых актов во исполнение этого закона, работать он не будет.

2. При условии, что налоговые и другие проверки со стороны государственных органов регламентированы по количеству и срокам, Закон об общественном контроле, в свою очередь, не ограничивает число одновременных общественных проверок. Это может стать лазейкой для дестабилизации работы органов власти и организаций со стороны недобросовестных общественников.

Однако хочется верить и в добросовестность граждан, и тех органов власти, которые, принимая этот закон, действительно стремятся развивать гражданское общество.

Литературы

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон // Российская газета. – 2014. – 23 июля.
2. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. – М.: Изд-во Эксмо, 2006. – С. 392.

