**Общественный контроль в России**



*Событие: 21 июля 2014 года Президент РФ подписал Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Проект закона был внесен Президентом РФ в Государственную Думу 12 марта 2014 года и одобрен Советом Федерации 9 июля.*

*Комментирует эксперт Центра научной политической мысли и идеологии, к.ю.н., Александр Гаганов*

**1. История законопроекта**

О необходимости разработки законопроекта давно говорила Общественная палата Российской Федерации, в 2012 году ею был подготовлен свой проект закона об общественном контроле. Возможно, этот проект был взят за основу при разработке закона: проект 2012 года состоял из 94 статей, тогда как принятый закон устанавливает лишь основы общественного контроля и содержит 27 статей.

Поручение о подготовке проекта закона об общественном контроле было дано Совету по развитию гражданского общества и правам человека Президентом России Владимиром Путиным в сентябре 2013 года по итогам заседания Совета. В своем Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года Президент озвучил просьбу к Общественной палате, Совету по правам человека, другим общественным и правозащитным организациям активно включиться в подготовку проекта закона «Об общественном контроле».

В российской действительности нет работающих механизмов для воплощения в жизнь проектов, которые идут снизу, от граждан, поэтому не вызывает особого удивления то, что даже закон об общественном контроле был инициирован сверху, главой государства. Казалось бы, в таком законе должны быть заинтересованы представители народа – депутаты, и, действительно, несколько раз они пытались вносить законопроекты на тему контроля. Так, в 1996 году депутаты вносили проект № 96700363-2 «Об общественном контроле за проведением выборов и референдумов и об открытости и гласности подведения итогов голосования», приняли его в трех чтениях, но Совет Федерации отклонил закон. В 2007 году группа депутатов, в том числе Виктор Алкснис и Сергей Бабурин, вносила в Думу проект закона № 478630-4 с наименованием, аналогичным советскому закону 1979 года, «О народном контроле». Проект предусматривал создание государственного органа – Комитета народного контроля РФ, также аналогично одноименному советскому органу. Однако проект был возвращен авторам для доработки, в частности, для получения заключения Правительства РФ, но депутаты почему-то не стали устранять указанные им недостатки, и закон не рассматривался на заседании Думы.

**2. Государственный и общественный контроль. Правовая база**

Надо различать контроль, который осуществляет само государство как за деятельностью своих органов, так и за частной сферой, и тот контроль, который исходит от общества. Первый осуществляется в рамках властных полномочий органами государства, второй организационно независим от государства и реализовывается гражданами как частными лицами. Контрольные полномочия в той или иной степени есть практически у всех органов государственной власти. В конституциях зарубежных стран, а также в российской доктрине конституционного права выделяется контрольная ветвь власти. В России к контрольной власти относят органы прокуратуры, уполномоченных по правам, счетную палату, органы конституционного контроля. Среди исследователей нет единства по вопросу о существовании самостоятельной, обособленной контрольной власти в России, а [Конституция России](http://rusrand.ru/dev/nauchnyj-maket-novoj-konstitutsii-rossii) не выделяет эту ветвь власти.

Общественный контроль имеет иную природу, он обособлен от контрольной власти государства и осуществляется на основе самоорганизации граждан и даже просто отдельными гражданами по их собственной инициативе. В России контролем по собственной инициативе занимаются, как правило, НКО и правозащитные организации, а общественные палаты и общественный контроль насаждаются сверху.

В 2005 году по инициативе Президента России был принят закон об Общественной палате РФ. В 2008 году по инициативе депутатов был принят Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», над которым работали почти 8 лет.

В конце 2011 года Президент РФ также внес законопроект № 3138-6 «Об общественном контроле за обеспечением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (двумя другими проектами, вносящими изменения в закон об уполномоченном и в КоАП РФ), он был принят Думой в первом чтении, затем рассмотрение было перенесено на неопределенный срок.

Ряд федеральных законов также содержит отдельные положения об общественном контроле, однако до сих пор стройной системы общественного контроля не было. Ряд 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». В связи с принятием Федерального закона об общественном контроле потребуется внести изменения в 25 федеральных законов (согласно перечню в пакете документов президентской законодательной инициативы). Поскольку вопросы общественного контроля относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов и многие субъекты Федерации уже приняли свои законы об общественных палатах и об общественном контроле, придется приводить их в соответствие с новым федеральным законом.

**3. Что же такое общественный контроль?**

Попробуем найти ответ в определении, которое предлагает статья 4 Закона об общественном контроле: 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». Бросается в глаза определение понятия через формулировку «контроль – это деятельность субъектов контроля». Такой же неудачный способ конструирования определения был недавно применен в [законе о стратегическом планировании](http://rusrand.ru/analytics/protsess-strategicheskogo-planirovanija-pravovoj-aspekt) от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Возникает и другой вопрос: что такое публичные полномочия? Что за организации их осуществляют, то есть, кого собирается контролировать общество? Понятие публичных полномочий не расшифровывается в правовых актах, хотя и встречается в нескольких законах.

Определение понятия содержит цели общественного контроля: наблюдение за деятельностью органов власти и организациями, осуществляющими публичные полномочия, и общественная проверка, анализ и общественная оценка их актов и решений. Что такое наблюдение за деятельностью органов? Смотреть новости по телевизору? Преодолев множество бюрократических препятствий, посетить заседание Госдумы? Телевизор смотрят почти все, так что же – все могут гордо заявить, что они принимают участие в общественном контроле?

Однако контроль не сводится к наблюдению. Изучение словарей позволяет прийти к выводу о том, что контроль – это, прежде всего, проверка. И вторая часть целей – общественная проверка, анализ и общественная оценка актов и решений – отражает истинный смысл понятия контроль.

Статья 5 Федерального закона также говорит о целях и задачах общественного контроля. К целям отнесены следующие: обеспечение реализации и защиты прав и свобод граждан, обеспечение учета общественного мнения, общественная оценка деятельности органов и организаций. 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 это режим охраны). Какими способами будут защищаться нарушенные права граждан, если общественный контроль – это наблюдение и проверка, анализ и общественная оценка? Общественная палата вынесет общественное порицание госоргану – нарушителю прав и свобод?

Учет мнения и предложений граждан необходим в демократическом государстве, поэтому ниже мы рассмотрим, предлагает ли Закон работающий механизм учета мнения.

Общественная оценка деятельности госорганов – также немаловажный элемент обратной связи в государстве. Есть ли в Законе последствия негативной оценки? Об этом – ниже.

Задачи общественного контроля, согласно Закону, таковы: формирование и развитие гражданского правосознания; повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также 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 органов власти; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; повышение эффективности деятельности органов власти. Вкратце все эти задачи сводятся к созданию механизмов работы гражданского общества, двусторонней обратной связи между обществом и государством. Задачи правильные, но звучат неконкретно и декларативно. Они содержат общие цели, стоящие перед государством, и в той или иной степени дублируют положения других законов (например, пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

Сравним эти современные задачи с теми, что ставились перед советским народным контролем. Согласно статье 3 Закона СССР 1979 года «О народном контроле в СССР» «органы народного контроля призваны вести систематическую проверку выполнения директив Партии, советских законов и решений Правительства, решительно выступать против всего, что наносит ущерб интересам государства, способствовать развитию у граждан чувства ответственности за дела всего общества». Далее закон называл основные направления работы органов народного контроля: контроль выполнения госпланов; повышение эффективности и качества производства; внедрение в производство достижений науки и техники, борьба с нарушениями государственной дисциплины (бесхозяйственностью, расточительством, волокитой, бюрократизмом и др.); контроль за соблюдением законов при рассмотрении обращений граждан. Советский закон даже эмоционален: «Всей своей деятельностью органы народного контроля должны способствовать улучшению работы предприятий, колхозов, учреждений, организаций, министерств, государственных комитетов и ведомств, воспитанию их работников в духе строгого соблюдения государственной дисциплины и социалистической законности, предупреждать должностных лиц от ошибок и упущений в работе, добиваться устранения выявленных недостатков». Да, эти задачи тоже декларативны, но за ними стоит больше содержания, чем за пустыми красивыми словами российского закона. Советский народный контроль ставил перед собой задачи в первую очередь в экономической сфере, тогда как современный общественный контроль является политическим средством. Вот только в чьих руках и в каких целях он будет действенным средством?

**4. Что принципиально в общественном контроле?**

Статья 6 Федерального закона говорит о принципах общественного контроля. Тут почти все стандартно (законность, добровольность, самостоятельность, публичность, объективность и др.), за исключением нескольких принципов, которым мы уделим некоторое внимание.

Закрепляется обязательность рассмотрения органами и организациями итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в некоторых случаях обязателен и учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах. Обязанность рассматривать госорганами итоговых документов может вытекать и из закона об обращениях граждан (в котором, правда, почему-то нет аналогичной обязанности организаций, осуществляющих «публичные полномочия», так что в этом смысле новый закон прогрессивен). А с обязанностью учитывать выводы органов общественного контроля опять вопросы. Если в статье 5 Закона учет мнения назван в качестве общей цели контроля и не содержит изъятий («есть мнение общества – учитывайте»), то здесь, в принципах контроля, оказывается, что

***учет обязателен только в случаях, предусмотренных законами. К слову, такие законы пока не приняты, а могут и не быть приняты никогда. Получается, что каким бы ни был механизм учета общественного мнения, содержащийся в Законе, он обездвижен этой отсылочной нормой уже на уровне принципов.***

Очень хитрая правовая конструкция, которую легко не заметить неискушенному человеку.

Далее. 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? В каких пределах воздействие допустимо, а когда неправомерно? Имеются ли в виду угрозы, шантаж, рукоприкладство, либо речь о широком освещении в СМИ, пикетировании и других протестных акциях? То есть Закон говорит: контролируйте, но не слишком-то вмешивайтесь, выражайте свое мнение, но не особо требуйте его учета.

Закон устанавливает презумпцию добросовестности деятельности органов власти и организаций. Это должно бы означать, что общественным контролерам предстоит доказывать обратное. Ни вопросы о добросовестности, ни правовой смысл презумпции не раскрыты в Законе, поэтому смысл закрепления этого принципа теряется. Принцип добросовестности – древний гражданско-правовой принцип еще из римского права (bonafides). Презумпция добросовестности характерна для участников гражданских правоотношений, она закреплена Гражданским кодексом РФ (пункт 5 статьи 10). В философском плане можно провести аналогию с презумпцией невиновности в уголовном праве. Возможно, презумпция добросовестности госорганов подчеркивается в противовес негативному мнению общества о государстве («все чиновники воры», «везде коррупция»), что только усиливает подозрения в недобросовестности. Распространение презумпции добросовестности на публичное право в указанном контексте и перспективы ее практического применения сомнительны.

Ряд принципов разделяют общественный контроль и деятельность партий. Так, закрепляется принцип «соблюдения нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля». Тем самым, возможно, предпринимается попытка сделать контроль объективным, исключить политические мотивы. Насколько это реально, особенно в свете в целом политических целей общественного контроля? Кто будет следить за соблюдением этого принципа? Каковы будут последствия его нарушения? Всё это неясно.

**5. А контролёры кто?**

Глава 2 Закона посвящена статусу 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. Существует также понятие общественного инспектора и общественного эксперта и даже понятие «иного лица общественного контроля». Субъекты общественного контроля могут создавать ассоциации и союзы.

Советские органы народного контроля являлись государственными органами, образовывали вертикаль на принципах двойного подчинения (подчинялись Совету Министров, Верховному Совету и его Президиуму своего уровня, либо советам народных депутатов, а также вышестоящему комитету народного контроля). Для органов общественного контроля закрепляется принцип самостоятельности и независимости от органов власти и организаций, то есть от тех, чью деятельность контролируют. Отсутствует также вертикаль общественных палат, то есть подчинение нижестоящих палат вышестоящим, однако есть элементы такой вертикали. Так, 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, для чего вообще нужно это согласование, закон умалчивает. Есть элемент вертикали и в порядке формирования Общественной палаты РФ, в которую входят представители региональных палат.

**Как формируются органы общественного контроля?**

Федеральная общественная палата формируется в соответствии с федеральным законом о ней из сорока граждан Российской Федерации, утверждаемых Президентом РФ, восьмидесяти пяти представителей общественных палат субъектов РФ и сорока трех представителей общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций. Палаты субъектов Федерации формируются в соответствии с законами субъектов РФ. Например, московская Общественная палата частично утверждается Мэром Москвы, частично избирается по административным округам и частично избирается членами самой Общественной палаты. В Московской области Общественная палата частично назначается Губернатором области, частично – Московской областной Думой, частично избирается членами самой палаты. Список кандидатов формируется общественными объединениями.

Общественные советы при федеральных министерствах и общественные советы при органах власти субъектов Федерации наделены консультативно-совещательными функциями. Первые формируются на основе конкурса, который организовывает Общественная палата РФ, если иной порядок не установлен Президентом или Правительством РФ. Вторые формируются в соответствии с законами субъектов РФ. Кандидатов в члены общественного совета при министерстве выдвигают общественные организации, требования к кандидатам устанавливает сам госорган совместно с федеральной Общественной палатой. Состав совета утверждается руководителем госоргана по согласованию с Общественной палатой РФ.

Порядок образования общественных инспекций и групп общественного контроля Закон не устанавливает: есть отсылочные нормы к другим законам. Общественные наблюдательные комиссии образовываются в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

**Какие права у общественных контролеров?**

Права субъектов общественного контроля, на первый взгляд, обширны. Помимо осуществления общественного контроля в формах, очерченных законом, и других вспомогательных прав (статья 10 Закона), они могут обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, в случаях, предусмотренных федеральными законами. Это серьезное 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 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 том же установленном порядке (пока этот порядок одинаков и для граждан, и для общественных контролеров), направлять свои выводы о нарушениях прав. Обращение гражданина также обязательно для рассмотрения в органе власти, также обязательно ему должны дать ответ, также орган власти может дать отписку как гражданину, так и общественным контролерам. Как было указано выше, есть одно важное отличие: по закону об обращениях граждан обязанность рассмотреть обращение гражданина и дать ответ в срок есть только у госорганов и местных органов, а по закону об общественном контроле такая обязанность появляется и у организаций, осуществляющих публичные полномочия.

Другие отличия статуса субъектов общественного контроля от статуса обычного гражданина содержатся в статье 16 Закона. Статья закрепляет обязанность органов рассмотреть итоговые документы общественного контроля; в установленных случаях они также учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах (такие случаи пока не установлены); в установленных случаях предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке эффективности деятельности органов власти (эти случаи также не установлены). О результатах рассмотрения итоговых документов органы должны дать ответ в течение 30 дней (такой же срок установлен для обращений граждан), а в случаях, не терпящих отлагательства, - незамедлительно. Что это за случаи, закон не уточняет. При этом орган власти не обязан безропотно соглашаться со всеми выводами субъектов общественного контроля, он вправе направлять обоснованные возражения на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах общественного контроля.

Закрепляется обязанность органов власти и организаций предоставлять общественным контролерам в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации, информацию о своей деятельности, представляющей общественный интерес (но не содержащую гостайну или иную конфиденциальную информацию). Эта обязанность может быть актуальна, но ее легко обойти, ссылаясь то на коммерческую тайну, то на гриф «ДСП». И как тогда быть общественным контролерам – каждый раз требовать информацию через суд?

Установлена обязанность органов власти и организаций в случаях, предусмотренных законами, учитывать предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, и принимать меры по защите прав и свобод. Как мы писали выше, такие случаи пока не установлены и могут вовсе не устанавливаться: все это отдано на откуп другим федеральным законам, законам субъектов Федерации и муниципальным актам. Есть небольшая надежда, что такие случаи будут закрепляться на региональном и муниципальном уровне, так как там власть ближе к населению и народ может через депутатов повлиять на местные законы.

Закон называет 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.

Закон говорит о том, что в состав общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, госслужащие и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, лица, имеющие судимость, а также лица с двойным гражданством. Имеется также статья 11 о конфликте интересов. Все это в той или иной степени аналогично положениям закона о государственной гражданской службе, однако общественные контролеры не имеют таких же социальных гарантий как госслужащие. Даже члены Общественной палаты РФ работают на общественных началах, получая лишь компенсацию расходов.

**6. Ответственность**

Ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле посвящена заключительная статья Федерального закона. В ней только отсылочные нормы об ответственности, причем как для субъектов общественного контроля, так и для тех, кто препятствует общественному контролю. Конкретные меры ответственности (видимо, административной) пока не предусмотрены законодательством РФ.

Ответственности же для органов власти и организаций за то, что они, например, не учли мнение или предложения субъектов общественного контроля, не предусматривается вообще. О дисциплинарной ответственности конкретных чиновников, как обычно, нет и речи. Выше мы неоднократно сетовали на то, что учет мнения общественности будет обязателен лишь в случаях, которые только предстоит прописать в законах. Однако даже если эти случаи появятся, но ответственности за игнорирование мнения общества не будет, можно будет продолжать считать нормы об учете общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан пустыми декларациями.

В статье 5 к одной из трех целей общественного контроля отнесена общественная оценка деятельности органов власти и организаций, которая производится в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений. При оценке деятельности министерств общественные советы содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций. Заключение общественной экспертизы должно содержать «общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза». При этом Закон не упоминает, какие должны быть последствия резко негативной общественной оценки. Общественная оценка – это частный случай общественного мнения, поэтому здесь могли бы быть установлены общие правила для учета мнений и оценок общества.

Упомянутый выше закон СССР о народном контроле также ограничивался одной статьей об ответственности: «на лиц, виновных в допущенных недостатках или нарушениях, органы народного контроля воздействуют как путем товарищеской критики, обсуждения их неправильных действий, так и посредством привлечения их к ответственности в соответствии с настоящим Законом». И ведь «товарищеская критика» была страшным делом для совестливых советских граждан. Современные нормы Закона де-факто сводят весь общественный контроль к «товарищеской критике», потому как больше общественники ничего не смогут сделать с государственной машиной, если только она сама не захочет пойти навстречу обществу.

Основной вывод по результатам изучения Закона об общественном контроле такой: идея хорошая, но пока не будет принят весь огромный массив правовых актов во исполнение этого закона, работать он не будет. Как долго будут приниматься эти акты, не исказят ли они смысл закона – на эти вопросы ответит время. Кто войдет в состав общественных советов при органах власти, из каких людей будут состоять общественные палаты и не превратятся ли они в послушные «группы поддержки» органов власти – это отчасти зависит и от нас с вами.

Есть и другие опасности: если, например, налоговые проверки и другие проверки со стороны государственных органов регламентированы по количеству и срокам, то Закон об общественном контроле 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 в добросовестность органов власти, которые, принимая этот Закон, действительно хотели развивать гражданское общество, вовлекать общественность в процесс принятия государственных решений, да и, наконец, повернуть государство лицом к народу.