

*Тепляшин И.В.,*

кандидат юридических наук, доцент  
Сибирский федеральный университет  
(г. Красноярск)

### **СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА**

В условиях современного развития форм участия граждан в управлении делами государства перспективной представляется реализация такого института, как общественный контроль. При этом контроль (фр. *controler* – проверка) предполагает управление объектами и процессами с целью проверки деятельности органов власти, постоянное наблюдение за их деятельностью.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup> определяет, что 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. Законодатель устанавливает, что субъектами общественного контроля выступают: общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, а также при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. К такой деятельности на общественных началах привлекаются граждане: общественный инспектор, общественный эксперт, а также создаются соответствующие группы: общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции и группы общественного контроля.

С целью достижения поставленных задач в нормативных правовых актах закрепляются формы общественного кон-

троля: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественные (публичные) слушания, иные формы, не закрепленные в базовом законе.

Стоит признать, что институт общественного контроля может быть реализован в сфере взаимодействия институтов гражданского общества и системы правоохранительных органов. Здесь последовательно формируется модель сотрудничества общественных институтов и полиции, а также смежных силовых подразделений. С учетом специфики территории, состояния регионального законодательства, уровня правовой культуры и активности граждан формируется правоприменительная практика, культура и стиль такой совместной работы. Тем не менее теория и практика выявляют отдельные проблемы и вопросы, препятствующие эффективной реализации контрольной деятельности со стороны общественности в отношении органов государственной власти.

Так, особого внимания заслуживают правовой статус субъектов общественного контроля, их реальное место и роль в административно-управленческой деятельности. В понимании содержания социально-правового статуса субъектов общественного контроля необходимо обозначить основные проблемные вопросы и направления их решения.

1. В российском законодательстве об общественном контроле отсутствует конкретизация понятий «общественный инспектор», «общественная группа», «общественная инспекция», «ассоциации и союзы субъектов общественного контроля». При этом из смысла закона об общественном контроле вытекает, что данный перечень является открытым. В этом плане необходимо законодательно закрепить общие характеристики данных

субъектов, определить их субстанциональные правовые свойства, качества. Будет продуктивным нормировать их правовой статус, иерархию в контексте взаимодействия с органами государственной власти и органов местного самоуправления, участия в правоприменительной деятельности этих публичных структур.

2. В федеральном законодательстве предусмотрены основные технологии общественного контроля со стороны граждан – физических лиц, которые в основном сводятся к следующему: проведение независимых экспертиз; сбор и анализ информации, проверка фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов управления (общественная проверка); формирование предложений и рекомендаций. Особого внимания заслуживают такие правовые средства, как беспрепятственное участие общественного инспектора в работе органов власти, значительный характер решений (предложений) независимого эксперта, сокращение сроков рассмотрения обращений, направляемых субъектами общественного контроля. Безусловно, отдельные аспекты нуждаются в детализации и юридическом сопровождении.

3. Можно назвать несколько достаточно активных общественных организаций, действующих в данной сфере. Например, Общественная палата РФ, Общественная комиссия по борьбе с коррупцией, Общероссийский Народный Фронт и др. Единой системы управления подобными объединениями пока не создано. Отсутствует реальная практика формирования и функционирования союзов и ассоциаций общественного контроля. При этом вообще не приходится говорить о научном сопровождении деятельности подобных объединений. Более того, серьезных научно-исследовательских работ по данному предмету развития гражданского общества пока не издано. Перспективным можно обозначить формирование и проведение «всероссийского съезда объединений общественного контроля», «центрального исполнительного комитета общественного контроля». Эти мероприятия могут способствовать

обобщению юридической практики, унификации средств и методов контрольной деятельности, определению основных направлений работы общественников в данной сфере.

4. В российском законодательстве не предусмотрен перечень объектов общественного контроля. Так, в специальной литературе отмечается возможность осуществления общественного контроля, например, в отношении органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.<sup>2</sup> Законодатель вообще не дает перечня органов власти и должностных лиц: а) в отношении которых возможен общественный контроль; б) в отношении которых такая форма общественной деятельности может быть осуществлена со стороны специальных субъектов; в) в отношении которых общественный контроль исключается вообще. Востребованным является законодательное определение границ, «предельных возможностей» контрольных мероприятий со стороны общественности.

5. Общественный контроль может выступить медиативным институтом между частным сектором, бизнес-сообществом и государственным механизмом. Объектом общественного контроля могут являться организационно-управленческие мероприятия с участием: а) государственных и муниципальных структур, б) коммерческих структур, выполняемых публичные функции. Здесь объектом контрольной деятельности является коммерческая, частно-государственная основа такого взаимодействия. Так, в современной мировой практике очень активно реализуется институт частно-государственного партнерства в правоохранительной сфере. Например, это деятельность частных коммерческих тюрем и пенитенциарных структур, охранных, коллекторских, детективных агентств, осуществляющих деятельность в области оперативно-розыскной, организационно-правовой и иной помощи правоохранительным органам. Хотя такие формы «оказания государственных услуг» в российском законодательстве находятся в «зачаточном состоянии». Несколько «вперед» выдвигают

нулся институт участия граждан в охране общественного порядка, хотя реального значения пока также не приобрел. Тем не менее эти формы обладают перспективным характером, должны находиться под прямым контролем и сопровождением со стороны исполнительных органов государственной власти и могут найти свое место в организационно-правовой деятельности по укреплению законности и правопорядка.

6. Сегодня не кодифицирована правовая технология реализации субъектами общественного контроля своих задач. Отсутствует выверенный и социально гармоничный регламент осуществления такой деятельности. Данные обстоятельства снижают качество и перспективность рассматриваемой общественной деятельности, не позволяют этой публичной, активной части общества должным образом оказывать помощь правоохранительным органам. При анализе Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» можно отметить, что законодатель не формирует в отношении представителей общественности, участвующих в соответствующих мероприятиях, особого правового режима. Например, данные субъекты не наделяются правовыми гарантиями и правовыми привилегиями при осуществлении общественного мониторинга, проверок, экспертиз. В законе в общих чертах говорится об ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле. Но и в таком случае не прослеживается корреспонденция данных правовых предписаний в уголовном и административном законодательстве. Так, в законодательстве следует предусмотреть не только информационно-координирующие средства подобного контроля, но и «усиленные» правовые средства воздействия на деятельность органов государственной власти и должностных лиц. Вполне оправданным представляется обсуждение проектов федеральных законов «О правовом статусе лиц (субъектов), осуществ-

ляющих общественный контроль», «Правовые основы охраны и гарантирования общественного контроля и гражданских инициатив».

7. Общественный контроль можно рассматривать как академический образовательный институт. Сегодня не сформировалась соответствующая практика подготовки лиц, осуществляющих данную специфическую форму участия граждан в управлении делами государства. В вузах на юридических факультетах не изучается данный институт, в федеральном образовательном стандарте по направлению подготовки «Юриспруденция» практически отсутствуют соответствующие специальные дисциплины. Безусловно, можно наблюдать самостоятельную общественную работу в этом направлении, но еще без надлежащей государственной поддержки. Особое внимание следует обратить на правовой статус профессорско-преподавательского состава, осуществляющего подготовку актива общественности в сфере народного контроля. Также внимания заслуживают вопросы формирования образовательных стандартов в сфере контрольной деятельности со стороны общественности.

В итоге представляется важным обсуждение вопросов системного развития института общественного контроля в указанных направлениях. Особенности представленного института нуждаются в дополнительном исследовании со стороны юридической науки и могут лежать в русле повышения качества деятельности органов государственной власти и правоохранительной системы.

---

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Российская газета. 2014. № 163.

<sup>2</sup> Гриб В.В. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации как объекты общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 3-8.