

# §1 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Килессо М.А.

## СУБЪЕКТЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

**Аннотация:** В качестве объекта исследования в статье выступает общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в Российской Федерации. Предмет исследования заключается в выявлении субъектов общественного контроля. Целью исследования являлось определение круга субъектов, способных осуществлять общественный контроль над органами местного самоуправления в России. Достижение вышеуказанной цели предопределило постановку и решение следующих задач: 1. Определить перечень субъектов, закрепленных в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; 2. Проанализировать возможные правовые недоработки в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; 3. Проанализировать научные труды в исследуемой области; 4. Классифицировать субъекты; 5. Выработать предложения по дополнению норм Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Методологическую основу исследования составляет диалектический метод научного познания. Помимо него, в исследовании также использовались общенаучные методы, и иные (формально – логический, сравнительно – правовой, системно – структурный). В результате проведенного исследования выявлен круг субъектов, способных осуществлять общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления в России. Выявлены законодательные недоработки юридико-технического характера в Федеральном законе от 21 июля 2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Была проведена классификация субъектов общественного контроля. Итак, перечень субъектов может быть дополнен такими субъектами, как: 1) граждане, в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов; 2) общественные объединения, в том числе профсоюзы; 3) негосударственные некоммерческие организации; 4) лица, осуществляющие деятельность в сфере СМИ. Таким образом, сделанные в процессе исследования научные выводы могут послужить основой для внесения дополнений в Федеральный закон от 21 июля 2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** субъекты общественного контроля, общественный контроль, органы местного самоуправления, местное самоуправление, субъекты, контроль, классификация субъектов, субъекты контроля, общественный эксперт, общественный инспектор.

**Review:** The object of the research is public control over the activities of local governments and their officials in the Russian Federation. The subject of the research is the revelation of subjects of public control. The aim of the research is to determine the range of subjects executing public control over local governments in Russia. Achievement of the above mentioned purpose predetermined the statement and the solution of the following tasks: 1. to define the list of subjects listed in the Federal Law «On the foundations of public control in the Russian Federation»; 2. to analyze the possible legal faults in the Federal Law «On the foundations of public control in the Russian Federation»; 3. to analyze the scientific works in the sphere of research; 4. to classify the subjects; 5. to develop the suggestions to supplement the norms of the Federal Law «On the foundations of public control in the Russian Federation». The methodology of the research is based on the dialectical method of scientific cognition. The research also uses the general scientific methods, and other methods (the formal - logical, the comparative - legal, the system - structural). The result of the research reveals the range of subjects which can exercise public control over the activities of local governments in Russia. The author reveals the legislative faults of legal and technical nature in the Federal Law of July 21, 2014 № 212-FZ «On the bases of public control in the Russian Federation». The classification of the subjects of public control has been implemented. Thus the list of subjects can be supplemented by the subjects as: 1) citizens acting as public

*inspectors and public experts; 2) public associations, including trade unions; 3) nongovernmental noncommercial organizations; 4) persons working in the media. Consequently the conclusions of the research can serve as a bases for amending the Federal Law of July 21, 2014 № 212-FZ «On the bases of public control in the Russian Federation».*

**Keywords:** *classification of subjects, control, subjects, local self-government, local governments, public control, subjects of public control, control subjects, public experts, public inspector.*

**К**онтроль позволяет удерживать систему в определенных рамках, поэтому является важной функцией управления. Общественный контроль в сфере местного самоуправления – это целенаправленная деятельность субъектов по установлению наибольшего соответствия функционирования органов местного самоуправления законодательным стандартам и корректированию выявленных в ходе контроля отклонений.

До 2014 года не было четкого нормативного определения, каков же круг субъектов, способных осуществлять общественный контроль. Причиной неопределенности в данном вопросе явился тот факт, что в Российской Федерации долгое время отсутствовал федеральный закон, регулирующий институт общественного контроля, в котором мог бы быть нормативно закреплён круг субъектов.

Принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон об общественном контроле в РФ) устранило данный правовой пробел. Закон об общественном контроле в РФ предусматривает перечень субъектов, которыми может осуществляться общественный контроль. В статье 9 прямо указаны следующие субъекты: Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Также Закон об общественном контроле в РФ разъясняет, что при необходимости могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры. Следовательно, перечень субъектов не является исчерпывающим. Для повышения эффективности общественного контроля могут создаваться группы субъектов в виде ассоциаций и союзов [4].

Необходимо обратить внимание на то, гражданин самостоятельно как субъект контроля не включен в перечень субъектов ст. 9 Закона об общественном контроле в РФ. В тоже время, за ним

закреплено право на участие в осуществлении общественного контроля (ст. 3). Граждане могут осуществлять его либо лично, в качестве инспекторов или экспертов, либо в составе общественных объединений или в составе негосударственных некоммерческих организаций. В связи с этим возникает недопонимание. Далее, анализируя законодательные нормы, и вовсе следует, что граждане не являются самостоятельными субъектами контроля. Так, для участия в качестве инспектора или эксперта, гражданин должен получить приглашение от организатора (инициатора) проверки (ст. ст. 21, 22), т.е. быть привлечен. По нашему мнению, этот факт, а также факт не включения в ст. 9 гражданина, как общественного инспектора/ эксперта в качестве субъекта общественного контроля, является законодательной недоработкой юридико-технического характера. Важно подчеркнуть, что общественные объединения и негосударственные некоммерческие организации, о которых законодатель упомянул в статье 3, также могут выступать субъектами общественного контроля.

В научной литературе еще до принятия Закона об общественном контроле в РФ существовали разные предложения относительно круга субъектов общественного контроля. Так, А.С. Полещук, ссылаясь на разработанный А.Г. Арбатовым, Н.М. Безбородовым, Э.А. Воробьевым и др. проект Федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» [9], соглашается с мнением авторов о том, что средства массовой информации (далее – СМИ) также являются субъектами контроля [8, с. 123]. Вместе с тем, существует и противоположная позиция, например, А.С. Кузнецова, который считает, что СМИ не могут являться субъектами общественного контроля, так как СМИ – это всего лишь способ донесения информации [7, с. 63]. На наш взгляд, формулировка, согласно которой субъектами являются сами СМИ, не совсем корректна. Под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под по-

стоянным наименованием (названием) [2]. В связи с анализом определения понятно, что сами СМИ осуществлять контроль не могут, они являются средством, через которое осуществляется общественный контроль. Субъектами общественного контроля являются лица, которые осуществляют деятельность в сфере СМИ (представители). Одной из целей этих лиц, как субъектов общественного контроля, является выявление различных нарушений прав и свобод человека, и обращение внимания граждан, государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц на эти нарушения. По запросам СМИ другие субъекты общественного контроля обязаны предоставлять информацию, предусмотренную законодательством об общественном контроле. Отметим, что, несмотря на то, что представители СМИ действуют в рамках трудовых правоотношений, осуществление ими контроля, а именно, освещение деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, базируется на добровольном (личном) выборе представителей СМИ (редактора, издателя, журналиста).

Также, А.С. Полещук, помимо общественных объединений, выделяет такой субъект контроля, как профсоюзы [8, с. 126]. Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения [3]. Вместе с тем, под профсоюзами понимается добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов [1]. И несмотря на то, что ст. 7 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Закон об общественных объединениях) не содержит в перечне организационно – правовых форм общественных объединений профсоюзы, нельзя считать, что последние не являются таковыми. Тем самым, выделение профсоюзов в отдельный субъект общественного контроля не представляется разумным. Но в том, что профсоюзы являются субъектами, осуществляющими общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления, сомнений нет. Так, в Законе об общественных объединениях закреплены следующие права профсоюзов: участвовать в выборах органов местного самоуправления;

высказывать мнение при рассмотрении и принятии органами местного самоуправления проектов актов, затрагивающих социально-трудовые права работников профсоюзов; участвовать в рассмотрении органами местного самоуправления своих предложений; осуществлять взаимодействие с органами местного самоуправления по развитию санаторно-курортного лечения, учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта; иметь своих представителей в создаваемых в организации комиссиях по приватизации муниципального имущества, включая объекты социального назначения и ряд других.

Законом об общественном контроле в РФ четко регламентировано, что общественный контроль должен осуществляться добровольно. Поэтому нельзя согласиться с мнением Полещука о том, что к субъектам общественного контроля относятся Уполномоченные по правам человека и ребенка [8, с. 126]. Не взирая на то, что в Законе об общественном контроле в РФ Уполномоченные по правам человека, Уполномоченный при Президенте по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах могут инициировать проведение общественной проверки и экспертизы, Уполномоченные на данные должности назначаются, и деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина для них является непосредственной обязанностью (работой).

Субъекты общественного контроля можно квалифицировать. К примеру, по участникам (на «закрытые» и «открытые»); по сферам контроля (на общие и специальные); на организации, создаваемые с участием государства и без такового [5]; по времени (на постоянные и временные).

Критериями для участия в «закрытых» формах общественного контроля являются: компетентность, экспертный авторитет, доверие со стороны контролируемой структуры. В свою очередь для «открытых» субъектов нет ограничений в участии, отсутствуют критерии отбора, кроме одного – желания участвовать в общественном контроле [6].

Под общими и специальными подразумевается то, что субъекты могут создаваться как для решения общих вопросов, так и для конкретных задач, к примеру, общественная комиссия по тарифной политике и мониторингу услуг в сфере ЖКХ.

Таким образом, обобщая проведенный анализ, следует отметить, что перечень субъектов обще-

ственного контроля может быть дополнен такими субъектами, как:

1) граждане, в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов; 2) обще-

ственные объединения, в том числе профсоюзы; 3) негосударственные некоммерческие организации; 4) лица, осуществляющие деятельность в сфере СМИ.

**Библиография:**

1. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федер. закон Рос. Федерации от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 22.12.2014) : [принят Гос. Думой 8 декабря 1995 г.]. – Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996.-№ 3. – Ст. 148.
2. О средствах массовой информации: федер. закон Рос. Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 24.11.2014). – Российская газета. – 1992.-№ 32.
3. Об общественных объединениях: федер. закон Рос. Федерации от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 31.12.2014) : [принят Гос. Думой 14 апреля 1995 г.]. – Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995.-№ 21. – Ст. 1930.
4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2014 № 212-ФЗ : [принят Гос. Думой 4 июля 2014 г. :одобр. Советом Федерации 9 июля 2014 года]. – Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014.-№ 30 (Часть I). – Ст. 4213.
5. Андреева Л.А. К вопросу об общественном контроле [Электронный ресурс] / Л.А. Андреева // Вопросы современной юриспруденции. 2014. № 43. Режим доступа. – URL: <http://elibrary.ru/download/25818612.pdf> (дата обращения 16.01.2015).
6. Антипов К.А. Общественный контроль в системе местного самоуправления [Электронный ресурс] / К.А. Антипов // Вопросы управления. 2012. № 2 (19). Режим доступа. – URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/26/> (дата обращения: 16.01.2015).
7. Кузнецов А.С. Субъекты осуществления общественного контроля в Российской Федерации / А.С. Кузнецов // Право и государство: теория и практика. 2011. № 6(78). С. 61-63.
8. Полещук А.С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе / А.С. Полещук // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 6. С.122-127.
9. Проект Федерального закона № 97801758-2 «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ;frame=52;n=56608;req=doc> (дата обращения 19.11.2014).

**References (transliterated):**

1. O professional'nykh soyuzakh, ikh pravakh i garantiyakh deyatel'nosti: feder. zakon Ros. Federatsii ot 12.01.1996 № 10-FZ (red. ot 22.12.2014) : [prinyat Gos. Dumoi 8 dekabrya 1995 g.]. – Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 1996.-№ 3. – St. 148.
2. O sredstvakh massovoi informatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27.12.1991 № 2124-1 (red. ot 24.11.2014). – Rossiiskaya gazeta. – 1992.-№ 32.
3. Ob obshchestvennykh ob"edineniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 19.05.1995 № 82-FZ (red. ot 31.12.2014) : [prinyat Gos. Dumoi 14 aprelya 1995 g.]. – Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 1995.-№ 21. – St. 1930.
4. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.07.2014 № 212-FZ : [prinyat Gos. Dumoi 4 iyulya 2014 g. :odobr. Sovetom Federatsii 9 iyulya 2014 goda]. – Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 2014.-№ 30 (Chast' I). – St. 4213.
5. Andreeva L.A. K voprosu ob obshchestvennom kontrole [Elektronnyi resurs] / L.A. Andreeva // Voprosy sovremennoi yurisprudentsii. 2014. № 43. Rezhim dostupa. – URL: <http://elibrary.ru/download/25818612.pdf> (data obrashcheniya 16.01.2015).
6. Antip'ev K.A. Obshchestvennyi kontrol' v sisteme mestnogo samoupravleniya [Elektronnyi resurs] / K.A. Antip'ev // Voprosy upravleniya. 2012. № 2 (19). Rezhim dostupa. – URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/26/> (data obrashcheniya: 16.01.2015).
7. Kuznetsov A.S. Sub"ekty osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii / A.S. Kuznetsov // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2011. № 6(78). S. 61-63.
8. Poleshchuk A.S. K Voprosu o sub"ektakh obshchestvennogo (grazhdanskogo) kontrolya v RF i ikh sisteme / A.S. Poleshchuk // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2011. № 6. S.122-127.
9. Proekt Federal'nogo zakona № 97801758-2 «O grazhdanskom kontrole i upravlenii voennoi organizatsiei i deyatel'nost'yu v Rossiiskoi Federatsii» [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ;frame=52;n=56608;req=doc> (data obrashcheniya 19.11.2014).