УДК: 342.7:35.072.6 DOI: 10.12737/24798

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Червинская А.П., Щеголева Н.А.[1]

Обращаясь к разнообразным формам реализации права участвовать в управлении делами государства, авторы акцентируют внимание на праве осуществления общественного контроля, анализируя принципы общественного контроля, формулируются вывод о важнейшем принципе участия граждан в осуществлении общественного контроля – принципе добровольности.

В статье раскрыты цели общественного контроля, рассмотрены ограничения права на осуществление общественного контроля, проанализирована правосубъектность общественного совета, что позволило авторам выделить специфические черты общественного контроля, его отличие от государственного, а также целесообразность обеспечения органами публичной власти контролирующего воздействия субъектов общественного контроля в связи с тем, что без соответствующих полномочий, без механизмов внедрения решений общественного контроля данный институт неэффективен.

Ключевые слова: право на управление делами государства, право на осуществление общественного контроля, публичная власть, ограничения прав, конституционно-правовое регулирование, принципы.

RIGHT OF CITIZENS TO ENFORCING PUBLIC CONTROL IN RUSSIA: CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION

CHERVINSKAYA A. P. - Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Central Russian Institute of Management - branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: sasha.m-87@mail.ru

SHCHEGOLEVA N. A. - Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Law, Central Russian Institute of Management - branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail:shchegoleva_n@mail.ru

Referring to the various forms of realization of the right to participate in managing state affairs, the authors emphasize the right of public control. Analyzing the principles of public control, a conclusion about the most important principle of citizen participation in the implementation of social control is made - the principle of voluntariness. In the article the goal of social control is revealed, restriction of the right to exercise public control is considered, the legal personality of the Public Council is analyzed, which allowed the authors to identify the specific features of social control, its difference from

Червинская Александра Павловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Среднерусский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д. 5а, e-mail: sasha.m-87@mail.ru

Щеголева Наталья Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета, Среднерусского института управления–филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д. 5а, e-mail: shchegoleva_n@mail.ru

state, as well as desirability of public authorities supervising the impact of public control entities in connection with the appropriate authority, without the introduction of mechanisms of public control making the institution ineffective.

Keywords: right to manage the affairs of the state, rights to carry out public control, public power, restriction of rights, constitutional and legal regulation, principles.

Конституцией России провозглашено право граждан участвовать в управлении делами государства и, соответственно, в осуществлении власти народом. Публичные формы участия граждан в управлении государством разнообразны, и среди них особо выделяются выборы[1], референдумы, отправление правосудия, доступ к государственной службе. При этом на современном этапе ученые[2] все больше отмечают особый институт – институт общественного контроля.

В соответствии со статьей 3 Закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (далее – Закона) граждане России вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Например, личное участие граждан в оценке эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) осуществляется по результатам предоставления государственных услуг согласно Постановлению Правительства РФ от 12.12.2012 г. № 1284[3]. В постановлении закрепляется право граждан оценивать качество предоставления услуг по таким критериям, как: время предоставления услуг; время ожидания в очереди при предоставлении услуг; вежливость и компетентность сотрудников; комфортность условий в помещении, в котором предоставлены услуги; доступность информации о порядке предоставления услуг.

Гражданами для осуществления общественного контроля могут создаваться:

- общественные наблюдательные комиссии;
- общественные инспекции;
- группы общественного контроля;

---

[1] См.: Липчанская М.А. Выборы как институт участия граждан в управлении делами государства.// Вестник Поволжского института управления. – 2011. – № 1. – С. 110– 115.

[2] См.: Арутюнян Р.Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский гуманитарный университет. – Москва, 2011; Уваров А.А. О правовых основах осуществления общественного контроля за предоставлением государственных и муниципальных услуг населению // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 75–81.; Либанова С.Э. Общественный контроль (надзор) как форма реализации конституционных прав человека // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 1 (85). С. 33–38; Огнева Е.А. Формы общественного контроля в современной России: правовые императивы совершенствования // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 4-2. С. 99-107; Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2. – С. 123–130 и другие.

[3] Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 (ред. от 12.11.2016) "Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей" (вместе с "Правилами оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей")// СЗ РФ. – 17.12.2012. – № 51. – Ст. 7219.

- иные организационные структуры общественного контроля.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" субъектами общественного контроля являются:

- Общественная палата Российской Федерации;
- Общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- Общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, Общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Обращаясь к анализу субъектов общественного контроля, следует обратить внимание на закономерность, именно общество следует рассматривать в качестве субъекта организации общественного контроля. Благоприятные социальные отношения не могут быть созданы в случае принудительного воздействия на граждан в связи с тем, что эффективность и качество осуществляемой деятельности будут на крайне низком уровне. Следовательно, важнейшим принципом участия граждан в осуществлении общественного контроля является принцип добровольности, т.е. никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в осуществлении общественного контроля, а также препятствовать реализации его права на участие в осуществлении общественного контроля. К принципам осуществления общественного контроля в соответствии со статьей 3 Закона относятся: приоритет прав и законных интересов человека и гражданина; самостоятельность и независимость; публичность и открытость; законность; объективность, беспристрастность и добросовестность, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля; обязательность рассмотрения органами публичной власти итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля; многообразие форм общественного контроля; недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти; презумпция добросовестности деятельности органов публичной власти; недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий; соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

При этом под общественным контролем понимается 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.

Целями общественного контроля являются: обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций и обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами власти, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; общественная оценка деятельности. Для органов внутренних дел такими органами являются Общественный совет при МВД России, общественные советы при УМВД субъектов России в соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 24.07.2015) "Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах".

Общественный совет при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и общественные советы при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – общественный совет) образуются в целях обеспечения согласования

общественно значимых интересов граждан Российской Федерации (далее – граждане), федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей (далее – общественные объединения и организации) и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции (далее – органы внутренних дел).

Общественный совет является совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер. На основе добровольного участия в его деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций формируется Общественный совет.

Членами Общественного совета не могут быть лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации: 1) Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, судьи, иные лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, лица, замещающие должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления;

2) лица, признанные недееспособными на основании решения суда;

3) лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость;

4) лица, членство которых в Общественной палате ранее было прекращено на основании (в результате грубого нарушения им Кодекса этики решения не менее половины членов Общественной палаты, принятого на пленарном заседании Общественной палаты (пункт 6 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации"). В этом случае запрет на членство в Общественной палате относится только к работе Общественной палаты следующего состава;

5) лица, имеющие двойное гражданство.

Указом Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 установлен ряд ограничений в отношении лиц, желающих участвовать в осуществлении общественного контроля при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, и общественных советов при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации:

а) лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации либо имеющие гражданство (подданство) иностранного государства;

б) лица, не достигшие возраста 18 лет;

в) Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, судьи, иные лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной гражданской службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления;

г) лица, признанные недееспособными на основании решения суда;

д) лица, имеющие или имевшие судимость;

е) лица, в отношении которых прекращено уголовное преследование за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием;

ж) лица, являющиеся подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу;

з) лица, неоднократно в течение года, предшествовавшего дню включения в состав Общественного совета, подвергавшиеся в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

и) лица, членство которых в Общественном совете ранее было прекращено в связи с нарушением Кодекса этики членов общественных советов.

Основными задачами Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и общественных советов при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации являются:

а) привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействия реализации государственной политики в сфере противодействия преступности;

б) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел;

в) участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел;

г) анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел;

д) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел;

е) осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Общественный совет для выполнения возложенных на него задач имеет право:

а) запрашивать и получать в установленном порядке от органов внутренних дел информацию об их деятельности, если это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций;

б) заслушивать в порядке, установленном министром внутренних дел Российской Федерации, информацию должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений;

в) вносить руководителям органов внутренних дел Российской Федерации предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;

г) создавать по вопросам, отнесенным к компетенции Общественного совета, комиссии и рабочие группы, в состав которых могут входить по согласованию с соответствующими руководителями органов внутренних дел сотрудники органов внутренних дел, а также государственные гражданские и муниципальные служащие, представители общественных объединений и организаций;

д) принимать в порядке, определяемом министром внутренних дел Российской Федерации, участие в работе аттестационных комиссий органов внутренних дел и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел;

е) оказывать содействие сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов.

При этом члены Общественного совета имеют право:

а) посещать без специального разрешения помещения, занимаемые органами внутренних дел, а также места принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц, лиц, подвергнутых административному аресту, в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации;

б) знакомиться с обращениями граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов сотрудниками органов внутренних дел, а также с результатами рассмотрения таких обращений;

в) ходатайствовать перед соответствующими руководителями органов внутренних дел и контролирующих органов о проведении проверок соблюдения сотрудниками органов внутренних дел прав, свобод и законных интересов граждан, требований к служебному поведению, норм профессиональной этики, принимать участие в таких проверках и знакомиться с их результатами;

г) участвовать в порядке, установленном министром внутренних дел Российской Федерации, в работе совещаний, проводимых органами внутренних дел;

д) присутствовать в порядке, установленном министром внутренних дел Российской Федерации, при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан.

Члены общественного совета при реализации закрепленных прав обязаны соблюдать Кодекс этики члена общественного совета, который утверждается Общественным советом при Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Следует отметить, что состав Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации формируется и утверждается Министром внутренних дел Российской Федерации с учетом результатов консультаций с Общественной палатой Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, общественными объединениями и организациями. Члены общественного совета осуществляют свои полномочия два года со дня первого заседания общественного совета.

В соответствии с нормами Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"[1], Указом Президента заседания Общественного совета являются открытыми для представителей средств массовой информации в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций. В рамках реализации принципа открытости информация о повестке дня заседания Общественного совета размещается в информационных системах общего пользования не позднее чем за 10 дней до дня заседания. В информационных системах общего пользования размещается также информация о решениях, принятых Общественным советом, за исключением решений, содержащих конфиденциальную информацию.

[1] Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016)// Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. – 22.07.2014.

Краткий анализ правосубъектности Общественного совета позволил выделить следующие специфические черты общественного контроля, его отличие от государственного контроля, в общем виде они сводятся к следующим положениям:

- общественный контроль не обладает властным характером[1];
- общественный контроль не является обязательным;
- субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- общественный контроль осуществляется от имени общественности и граждан;
- право на участие ограничено законом с учетом специфики деятельности органов публичной власти.

Существующие на сегодняшний день способы и формы реализации права на осуществления общественного контроля позволяют органам публичной власти получать сведения об интересах, потребностях граждан в той или иной сфере государственного управления, мнение о недостатках в работе государственного аппарата и о мерах по их устранению и т.п. Решения советов носят рекомендательный характер, что позволяет использовать полученные в ходе контроля сведения по усмотрению органа власти, практически отсутствуют возможности влияния на деятельность органов власти и принуждения их к соблюдению общественных интересов.

Таким образом, участвуя в становлении института общественного контроля, органам публичной власти целесообразно обеспечить контролирующее воздействие субъектов общественного контроля в связи с тем, что без соответствующих полномочий, без механизмов внедрения решений общественного контроля данный институт неэффективен. Считаем, что в процессе постепенного вовлечения граждан в активную социально-политическую деятельность общество добьётся такого эффекта, когда каждый гражданин будет стремиться обладать высоким уровнем правосознания не под влиянием требований внешних сил, а в силу осознания необходимости наличия такого сознания для осуществления качественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Библиография/References:

1. Арутюнян Р.Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дисс.… д. юрид. наук.. – М., 2011.

2. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. – 2010. – № 3. – С. 32–39.

3. Либанова С.Э. Общественный контроль (надзор) как форма реализации конституционных прав человека // Российское право: образование, практика, наука. – 2015. – № 1 (85). – С. 33–38.

4. Липчанская М.А. Выборы как институт участия граждан в управлении делами государства // Вестник Поволжского института управления. – 2011. – № 1. – С. 110–115.

5. Огнева Е.А. Формы общественного контроля в современной России: правовые императивы совершенствования // Среднерусский вестник общественных наук. – 2012. – № 4–2. – С. 99–107.

[1]Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. – 2010. – № 3. – С. 32–39.

6. Уваров А.А. О правовых основах осуществления общественного контроля за предоставлением государственных и муниципальных услуг населению // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 75–81.

7. Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2. – С. 123–130.

1. Arutiunian, R.E. (2011) Konstitutsionno-pravovoi status institutov obshchestvennogo kontrolia pri organakh gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Constitutional and legal status of public institutions under the control of state power bodies of the Russian Federation]: Avtoref. diss.… d. iurid. nauk.. – M. (In Russ.)

2. Grib, V.V. (2010) Obshchestvennaia palata Rossiiskoi Federatsii kak organ obshchestvennogo kontrolia [The Public Chamber of the Russian Federation as a public oversight authority] // Iuridicheskii mir [Juridical World]. – № 3. – P. 32–39. (In Russ.)

3. Libanova, S.E. (2015) Obshchestvennyi kontrol' (nadzor) kak forma realizatsii konstitutsionnykh prav cheloveka [Public control (supervision) as a form of realization of the constitutional human rights] // Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka [Russian law: education, practice and science]. – № 1 (85). – P. 33–38. (In Russ.)

4. Lipchanskaia, M.A. (2011) Vybory kak institut uchastiia grazhdan v upravlenii delami gosudarstva [Elections as institute of citizens to participate in managing state affairs] // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia [The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration]. – № 1. – P. 110–115. (In Russ.)

5. Ogneva, E.A. (2012) Formy obshchestvennogo kontrolia v sovremennoi Rossii: pravovye imperativy sovershenstvovaniia [The forms of social control in modern Russia: the legal imperatives of improving] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 4–2. – P. 99–107. (In Russ.)

6. Uvarov, A.A. (2015) O pravovykh osnovakh osushchestvleniia obshchestvennogo kontrolia za predostavleniem gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug naseleniiu [On the legal basis of the public control over the provision of public and municipal services to the population] // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava [Actual problems of russian law]. – № 10. – P. 75–81. (In Russ.)

7. Shedii, M.V. (2014) Obshchestvennyi antikorruptsionnyi kontrol' kak mekhanizm protivodeistviia korruptsii [Public anti-corruption monitoring mechanism as an anti-corruption] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 2. – P.123–130. (In Russ.)