

Геннадий Николаевич Чеботарев, президент ФБГОУ ВПО
«Тюменский государственный университет»,
док-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист РФ
Gennadyi Chebotarev,
The President of Federal Budget State Educational Establishment of Higher
Professional Education «Tyumen State University»,
Doctor of law, professor,
the Distinguished Lawyer of the RF
chebotarev@utmn.ru

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PUBLIC CHAMBER AS AN ELEMENT OF THE PUBLIC CONTROL SYSTEM IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

АННОТАЦИЯ: Статья посвящена проблемам формирования системы общественного контроля в субъекте РФ. Отмечается, что центральным координирующим органом осуществления общественного контроля могут и должны стать Общественные палаты субъектов РФ, объединяющие в своем составе наиболее авторитетных и профессионально подготовленных представителей институтов гражданского общества.

SUMMARY: The article focuses on the issues of the public control system and its formation in the subjects of the Russian Federation. The author mentions that the main coordinating authority of the public control can and should be Public Chambers of the subjects of the Russian Federation. They involve the most competent and authoritative representatives of the civil society.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Общественные палаты, субъекты общественного контроля, координация совместной деятельности органов общественного контроля.

KEY WORDS: Public Chambers, subjects of public control, coordination of activities of public control bodies.

Принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ положило начало формированию правовой базы общественного контроля. Безусловно, еще предстоит создать целостную систему общественного контроля, которая может стать одним из механизмов реального участия наиболее подготовленных граждан в управлении делами государства.

Как и в каждой системе, в создаваемой системе общественного контроля должен быть главный элемент, который притягивает остальные составные части системы, способствует установлению прочных взаимосвязей всех элементов. Таким центром, ядром задуманной модели общественного контроля в субъекте Российской Федерации может и должна стать общественная палата. Для того, чтобы субъекты общественного контроля, многочисленные и многообразные организационные структуры общественного контроля могли эффективно взаимодействовать в достижении целей и задач общественного контроля и прежде всего в обеспечении реализации и защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; обеспечить учет общественного

¹ См.: Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений при принятии решений органами публичной власти, необходимо согласовать, скоординировать действия участников общественного контроля, не допустить, с одной стороны, профанирования, выхолащивания сути общественного контроля, а с другой стороны, оставаясь в правовом поле, добиться конструктивного диалога институтов гражданского общества с органами публичной власти в целях совершенствования государственного управления.

В ст. 9 Федерального закона дается исчерпывающий перечень субъектов общественного контроля. Это 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.

Помимо перечисленных субъектов общественного контроля (их можно считать специальными субъектами) в систему общественного контроля входят и общественные наблюдательные комиссии по контролю за соблюдением прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организованные структуры общественного контроля. Все они обладают в соответствии с Федеральным законом самостоятельными полномочиями, могут использовать разнообразные формы контроля, не только предусмотренные законом, но и сложившиеся в практике взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления.

Задача формирования системы общественного контроля усложняется еще и тем, что в системе местного самоуправления наряду с общественным контролем осуществляется неизмеримо масштабнее государственный контроль (надзор). В соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ уполномоченные государственные органы осуществляют контрольные функции не только в отношении органов государственной власти, но и в отношении органов местного самоуправления, поскольку последние наделены правами юридического лица и являются казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций.

Кроме того, при осуществлении государственного контроля (надзора) уполномоченные органы государственного контроля требуют предоставления органами местного самоуправления документов, которые принимаются ими не в качестве юридического лица, а в качестве уполномоченного законодательством органа по решению вопросов местного значения.

В литературе приводятся примеры такого контроля. Например, органы Роспотребнадзора при осуществлении плановых и внеплановых проверок Администрации г.Екатеринбурга в качестве юридического лица требуют предоставить следующие документы: генеральную схему санитарной очистки муниципального образования «г.Екатеринбург», утвержденные нормы накопления твердых и жидких бытовых отходов на одного человека, перечень выданных

¹ См.: Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

разрешений на строительство, перечень постановлений по предоставлению земельных участков и др.¹

Налицо вмешательство государственных органов в деятельность органов местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения. А если учесть, что контролируемых государственных органов, которые в соответствии с федеральными законами могут организовывать проверки органов местного самоуправления, насчитывается около 30, то нетрудно представить, какой напор контролирующих государственных, а еще и общественных органов испытывает местное самоуправление.

В этой связи представляется необходимым более строго законодательно разграничить предмет контроля. Уполномоченные государственные органы обеспечивают контроль за деятельностью органов местного самоуправления как юридических лиц, а субъекты общественного контроля осуществляют контроль за реализацией органами местного самоуправления вопросов местного значения. Такого рода уточнения предлагается внести в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».²

В связи с вышеизложенным представляется также актуальной задачей скоординировать деятельность субъектов общественного контроля. В целях координации деятельности, объединения усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля Федеральный закон предоставляет субъектам общественного контроля право создания ассоциаций и союзов субъектов общественного контроля. Несмотря на то, что субъекты общественного контроля, как предусмотрено Федеральным законом, взаимодействуют между собой на основе принципов равноправия и сотрудничества, все же инициативу, как это и случается чаще всего на практике, в объединении усилий проявляет кто-то один из партнеров. И, как правило, инициатором становится наиболее опытный, авторитетный общественный орган, институт. Таковым в большинстве случаев в субъектах РФ стали Общественные палаты. Именно они проявили инициативу создания региональных ассоциаций общественного контроля. Так, в Тюменской области по инициативе Общественной палаты создана региональная Ассоциация общественного контроля, сформирован координационный совет Ассоциации, в который вошли представители Общественной палаты, общественных советов муниципальных образований, общественных советов при исполнительных органах государственной власти области. На первом учредительном собрании было утверждено и Положение об Ассоциации. В нем регламентируется порядок проведения общественного контроля, совместных мероприятий. Возглавить координационный совет Ассоциации доверено члену исполкома, председателю постоянной комиссии Общественной палаты.

Центральным звеном (элементом) системы общественного контроля в субъектах РФ Общественные палаты становятся еще и потому, что они, во-

¹ См.: Кожевников О. Некоторые вопросы совершенствования законодательства по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: коллективная монография / Под ред. А.Н.Костюкова – Омск: изд-во Омского государственного университета им.Ф.М.Достоевского, 2015. С.102.

² См.: Кожевников О. указ. соч. С.103.

первых, являются самыми представительными общественными объединениями в субъектах РФ (например, в Общественной палате Тюменской области свыше 180 представителей общественных объединений, некоммерческих организаций, профсоюзов, религиозных объединений); во-вторых, в Общественные палаты, как правило, избираются руководители общественных структур или наиболее авторитетные и пользующиеся доверием общественности их представители, что позволяет и Общественным палатам быть самыми авторитетными формированиями. И в-третьих, из множества общественных объединений именно Общественные палаты согласно Федеральному закону названы субъектами общественного контроля. Другие субъекты общественного контроля – общественные советы, при исполнительных органах государственной власти, формируются при непосредственном участии и широком представительстве членов Общественных палат.

Координирующая роль общественных палат субъектов РФ в обеспечении согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, зарегистрированных на территории субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления для решения важных вопросов экономического и социального развития субъекта РФ, защиты прав и свобод граждан, развития демократических институтов подчеркнута и в проекте Модельного закона субъекта РФ «Об основных принципах организации деятельности Общественных палат субъектов РФ», разработанном по инициативе Совета Общественных палат субъектов РФ и обсужденном на заседании комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации в апреле 2015 года.¹

Кроме того, из всех перечисленных субъектов общественного контроля только в Общественных палатах (во всяком случае их большинстве) созданы аппараты Общественных палат, являющиеся государственными учреждениями субъекта РФ. А это дает возможность на профессиональной основе работникам аппарата разрабатывать механизмы эффективного осуществления общественного контроля, правила этики субъектов общественного контроля, организовывать и проводить совместно с другими субъектами общественного контроля публичные мероприятия.

Можно привести немало примеров того, как Общественные палаты консолидируют различные инициативы гражданского общества в рамках системы общественного контроля, оказывают информационную, правовую, методическую и иную поддержку общественным органам, созданным в муниципальных образованиях, общественным объединениям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества.

Так, в Общественную палату обратилась группа жителей города Тюмени по поводу массовой вырубке деревьев в зоне строительства автомагистрали. На место строительства выехали председатель комиссии по экологической безопасности, члены группы общественного контроля. Устные рекомендации по разрешению конфликтной ситуации не возымели своего эффекта. У строителей были свои резоны. Без расширения дороги решить в этом микрорайоне острую проблему с регулярно возникающими пробками невозможно. Поэтому было принято решение организовать на площадке Общественной палаты общественное обсуждение путей согласования интересов групп населения, выработать рекомендации в адрес органов местного самоуправления. Проект

¹ О модельном законе «Об общественной палате субъекта Российской Федерации»: материалы «круглого стола», 7 апреля 2015 г. / Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации. – М. 2015 г.

таких рекомендаций подготовили специалисты – члены Общественной палаты. Причем касались они не только конкретной проблемы, но и аналогичных ситуаций время от времени возникающих на практике. В частности, предлагалось внести изменения в Правила землепользования и застройки г.Тюмени, предусматривающие обязательное проведение общественных обсуждений планируемой хозяйственной деятельности до разработки проектно-сметной документации, а также скорректировать местные нормативы градостроительного проектирования г.Тюмени.

Из анализа законодательства ряда субъектов Российской Федерации не ясным остается вопрос о полномочиях Общественных палат субъектов Российской Федерации по осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля не только за деятельностью органов государственной власти, но и за деятельностью органов местного самоуправления, а также государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Между тем, в ряде принятых субъектами РФ законов об общественном контроле по сравнению с Федеральным законом предмет регулирования общественных отношений, связанных с организацией общественного контроля, ограничен лишь контролем за деятельностью органов государственной власти, государственных организаций.¹

По-видимому, это сделано не случайно. Можно предположить, что регулирование организации и осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления отдано самим органам местного самоуправления. Казалось бы все так и должно быть. Еще классик российского государственоведения М.И.Свешников рассматривал общественный контроль как механизм обеспечения самоорганизации местного самоуправления.² Население через своих депутатов в представительном органе местного самоуправления разрабатывает нормы, регулирующие порядок организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Получается, что органы местного самоуправления сами решают вопросы местного значения и сами устанавливают правила, по которым субъект общественного контроля их контролирует. Но и это еще не все. Далеко не во всех муниципальных образованиях образованы муниципальные общественные палаты (советы). Так что осуществлять общественный контроль попросту некому.

А если принять во внимание, что ряд общественных отношений, связанных, например, с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти, не могут регулироваться самими органами местного самоуправления, то, следовательно, и общественный контроль за реализацией таких государственных

¹ См.: Закон Тюменской области «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» №5 от 25.02.2015; Закон Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре» №96-ОЗ от 19.11.2014 г.; Закон Челябинской области «Об общественном контроле в Челябинской области» №155-ОЗ от 13.04.2015 г.

² См.: Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших Европейских государств. Санкт-Петербург, 1892. С.232.

полномочий не будет регламентироваться муниципальными нормативными правовыми актами.

Между тем, объем таких государственных полномочий составляет значительную часть компетенции местного самоуправления. Так, в Тюменской области в 2011 году органами местного самоуправления передано свыше 38 государственных полномочий. На их реализацию в г.Тюмени, например, расходуется более 50% муниципального бюджета.¹ В этой ситуации кроме контроля государственными органами за реализацией переданных отдельных государственных полномочий важно обеспечить и общественный контроль со стороны Общественных палат субъектов РФ.

Модельный закон субъекта Российской Федерации «Об основных принципах организации деятельности Общественных палат субъектов Российской Федерации» одним из полномочий Общественных палат устанавливает их право осуществлять общественный контроль как за деятельностью органов государственной власти, государственных организаций, так и за деятельностью органов местного самоуправления, муниципальных организаций.

Кроме того, проект модельного закона, основываясь на ст.1,4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет право Общественных палат субъектов РФ осуществлять общественный контроль за деятельностью иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

К числу таких органов, подконтрольных Общественным палатам субъектов РФ, могут быть отнесены, например, учебно-методические объединения в системе образования, создаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ².

Подводя итог вышеизложенному, представляется необходимым отметить, что Общественные палаты субъектов РФ могут и должны стать главным звеном системы общественного контроля, способным осуществлять координацию деятельности субъектов общественного контроля в регионах в целях защиты прав, свобод и законных интересов граждан, повышения качества государственного управления.

¹ См.: Решение Тюменской городской Думы от 2012 № «О принятии бюджета города Тюмени на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов».

² Подробнее смотри: Чеботарев Г.Н. Правовой статус государственно-общественных объединений в сфере образования и науки // Вестник Тюменского государственного университета, Право. Тюмень. №3, 2012.