

Нетесова М.С. Правовые аспекты общественного контроля в социальной и предпринимательской сферах // Академия педагогических идей «Новация». Серия: Студенческий научный вестник. – 2019. – №3 (март). – АРТ 268-эл. – 0,2 п.л. - URL: <http://akademnova.ru/page/875550>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК: 346.2

Нетесова Маргарита Сергеевна

младший научный сотрудник

сектора предпринимательского и корпоративного права

Институт государства и права Российской академии наук,

Москва, Российская Федерация

e-mail: netesova@inbox.ru

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В
СОЦИАЛЬНОЙ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ СФЕРАХ**

Аннотация: Статья посвящается общественному контролю, ключевому механизму гражданского общества, позволяющему оценить деятельность органов власти и подведомственных им организаций на ее соответствие правам и свободам граждан. Анализ законодательства и правоприменительной практики выявил ряд пробелов и недостатков, которые нуждаются в корректировке на нормативном уровне. Особое внимание в статье уделяется активно развивающимся направлениям общественного контроля в социальной сфере и предпринимательской сфере.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, интересы граждан, дети-сироты, общественный мониторинг, законодательство, правоприменительная практика.

Netesova M.S.

junior researcher

Department of business and corporate law

Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences

Moscow, Russian Federation

e-mail: netesova@inbox.ru

LEGAL ASPECTS OF CIVIL CONTROL IN THE SOCIAL AND BUSINESS SPHERES

Annotation: The article is devoted to civil control, a key mechanism of civil society, which allows to evaluate the activities of the authorities and their subordinate organizations on compliance with the rights and freedoms of citizens. The analysis of legislation and law enforcement practice revealed a number of gaps and shortcomings that need to be corrected at the regulatory level. Particular attention is paid to actively developing areas of civil control in the social sphere and the business sector.

Key words: civil control, civil society, interests of citizens, orphans, civil monitoring, legislation, law enforcement practice.

Последнее десятилетие можно отметить развитием такого важнейшего инструмента гражданского общества как общественный контроль, позволяющий осуществить оценку деятельности органов государственной власти, в том числе обеспечения прав граждан (посредством принятия законодательных актов, оценки качества жизни проживающих под надзором в социальных учреждениях граждан и др.). В России институт общественного контроля формировался длительный

период и до сих пор находится на стадии своего осмысления и развития; степень его эффективности и апробированности зависит от уровня гражданской активности в той или иной сферах жизни: политике, социальной сфере, законотворчестве и др.

Одной из первых сложившихся и легализованных форм общественного контроля стал общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия указанным лицам [1]. При этом анализ действующего законодательства показывает, что подобный механизм оценки обществом текущей ситуации заложен в основополагающих документах большинства отраслей законодательства, универсальность данного инструмента применима в широком диапазоне видов общественных отношений – начиная с защиты прав потребителей и контроля деятельности организаций для детей-сирот, заканчивая сферами экологии и ядерной безопасности [2]. Однако законодательно общественный контроль прописан в данных актах лишь как норма-принцип: он не раскрывается в данном законе и не получает подкрепления в иных специальных законодательных или иных подзаконных актах в части алгоритма процесса, конкретизации субъектного состава, их прав и обязанностей и т.д. Отсутствие, таким образом, четкого механизма его реализации долгое время препятствовало активному внедрению на практике общественного контроля.

До 2014 года реализации данного инструмента в России (за исключением общественного контроля в местах принудительного содержания) препятствовало отсутствие легального закрепления права граждан и некоммерческих организаций участвовать в общественных проверках. Так как, в основном, общественный контроль требуется в тех областях общественной жизни, которые считаются «закрытыми» для

гражданина, не находящегося изначально в данной системе (организации для детей-сирот, психоневрологические интернаты и другие социальные учреждения; процедуры принятия нормативных правовых актов) – получить информацию о происходящих в них процессах – на правовых основаниях – прежде было невозможно.

Нужен был федеральный закон, который четко определит правовую природу, цели, принципы и содержание общественного контроля, его субъектный состав, права и обязанности участников. На протяжении многих лет представители гражданского общества активно способствовали разработке и принятию подобного закона. Однако принят он был, в результате, после прямого указания Президента РФ в Послании Федеральному Собранию (12 декабря 2013 года).

Роль принятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3] для «запуска» общественного контроля является ключевой, однако ошибочно было бы полагать, что данный закон решил все проблемы, связанные с широкой реализацией данного инструмента. Принятый закон, имея рамочный характер, вводит базовые понятия, перечисляет основных участников данного процесса, их права и обязанности, принципы деятельности и ряд иных общих аспектов. Однако многие его положения требуют детализации - принятия дополнительных подзаконных актов, некоторые положения вызывают вопросы и требуют дополнительных разъяснений.

В соответствии со статьей 4 указанного Федерального закона общественный контроль осуществляется в целях наблюдения за деятельностью органов власти, государственных и муниципальных

организаций, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимающих решений.

Таким образом, следует отметить отличие общественного контроля от государственного контроля, под которым понимается деятельность государственных органов исполнительной власти в отношении граждан и организаций по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований законодательства. Другими словами, два эти вида контроля являются противоположными полюсами единого процесса. Основным их отличием является то, что если в первом случае (при государственном контроле) субъектом контроля является уполномоченный, обладающий властными функциями орган исполнительной власти, то во втором – общественный контроль осуществляется представителями гражданского общества – НКО и гражданами, не наделенными какими-либо государственно-властными полномочиями. С этой особенностью субъектов отношений связан также особый правовой характер результатов общественного контроля. В соответствии со статьей 16 Федерального закона №212 органы власти рассматривают итоговые документы – результаты общественного контроля, а в случаях, предусмотренных в иных законах, учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в представленных документах. Здесь возникает вопрос, чем отличается «рассмотрение» от «учета». Ни одно из этих понятий не подразумевает обязательного принятия рекомендаций к исполнению. Тогда в чем отличие? В каких случаях осуществляется рассмотрение органами власти результатов общественного контроля, а в каких - учет? Ни этот закон, ни иные нормативные правовые акты не дают четкого ответа на этот вопрос.

Однако, несмотря на необязательность для органов власти рекомендаций общественных экспертов, последние обладают рядом возможностей для дальнейших действий, а именно предусматривается следующий алгоритм работы с полученными результатами:

- направление итогового документа с результатами общественного контроля в органы и организации, в отношении которых производились мероприятия общественного контроля;

- оспаривание проектов актов или действий органов власти;

- при серьезных нарушениях обращение в органы прокуратуры и органы государственной власти, осуществляющие государственный контроль (надзор) за деятельностью органов/организаций, в отношении которых проводился общественный контроль.

Федеральный закон №212 предусматривает еще одно правомочие участников общественного контроля – обнародовать полученные результаты общественного контроля в СМИ или в информационно - телекоммуникационной сети «Интернет». Однако на практике здесь снова возникает спорный вопрос. Обнародование информации может нарушать права граждан, например, воспитанников организаций для детей-сирот или психоневрологических интернатов, при нарушении законодательства о персональных данных, о врачебной тайне и т.д. Обнародование результатов без предварительной их проработки с организацией, в отношении которой осуществлялся общественный контроль, может также осложнить отношения с подконтрольным органом или организацией, что создаст барьер для будущих партнерских отношений, и в результате не позволит достигнуть планируемого результата: учета организацией выводов и рекомендаций общественных экспертов. А это очень важный момент. Для участников общественных проверок (в первую очередь, посещающих

социальные учреждения, в которых проживают различные категории граждан) в таких случаях важно сохранить эти партнерские отношения, чтобы данный процесс осуществлялся систематически.

В разных сферах общественной жизни механизм общественного контроля развивается по-разному. Весьма динамично в настоящее время развивается общественный контроль в социальной сфере – в отношении учреждений, осуществляющих надзор за гражданами разного возраста (как совершеннолетними, так и детьми) в целях проверки защиты прав проживающих в них граждан. С 2014 года в России осуществляется реформирование деятельности организаций для детей-сирот. После принятия постановления Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» в отношении организаций для детей-сирот стали действовать новые требования в части помещений, в которых живут дети (помещения квартирного типа), функций организаций для детей-сирот (нацеленности на возврат детей в кровные семьи; социализацию детей, подготовку их к самостоятельной жизни и др.). Принятие нового законодательства совпало также с легализацией общественного контроля (принятием Федерального закона №212) и активным формированием круга специалистов, компетентных в вопросах детской психологии, профилактики социального сиротства и других вопросах, связанных с жизнедеятельностью детей, оставшихся без попечения родителей. В связи с этим по решению Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере [4] была поставлена задача проведения всероссийского общественного мониторинга соответствия деятельности организаций для детей-сирот требованиям указанного Постановления

Правительства РФ №481, в 2019 году принято решение проводить такие всероссийские общественные мониторинги каждые два года. Начиная с 2016 года данный процесс организует Министерство образования и науки РФ (сейчас – Министерство просвещения РФ).

Избранная форма осуществления общественного контроля – общественный мониторинг – отличается от другой формы (общественных проверок) своим системным характером. Если общественная проверка предполагает единичное посещение, то мониторинг – систематическое посещение в целях контроля происходящих в них изменений.

Подобная кампания, организованная органами государственной власти, стала мощным толчком к формированию сообщества общественных экспертов, так как практика показала, что (не принимая во внимание г. Москву и г. Санкт-Петербург) в регионах отсутствует достаточное количество общественных экспертов в данной сфере, необходимое, в частности, для того, чтобы посетить все учреждения региона (особенно это касается крупных регионов). Кроме того, практика данного общественного контроля выявила и недостатки действующего законодательства. В частности, отсутствие четкой позиции законодателя в отношении доступа участников общественного контроля к документации (в настоящее время такой доступ отчасти противоречит законодательству о персональных данных и врачебной тайне); необходимость разработки типового регламента проведения различных форм общественного контроля (процедура мероприятий общественного контроля, профессиональные навыки участников) и др.

Еще одним активно развивающимся направлением является общественный контроль за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок

(далее - общественный контроль в сфере закупок). Основа ему была положена Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [5], в который в 2014 году внесли положения об общественном контроле в сфере закупок (статья 102 указанного Федерального закона). Однако следует отметить, что положения данной статьи противоречат нормам Федерального закона №212 об основах общественного контроля в РФ. В частности, в вопросах субъектного состава. Так, Федеральный закон №212 в статье 9 четко перечисляет субъектов общественного контроля, к которым относятся:

- Общественная палата РФ;
- общественные палаты субъектов РФ;
- общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, органах власти субъектов РФ.

При этом статья 102 Федерального закона №44 устанавливает, что субъектами общественного контроля в сфере закупок являются граждане и общественные объединения. Однако, как было указано выше, в основном законе об общественном контроле (Федеральном законе №212) такие субъекты общественного контроля как граждане и общественные объединения отсутствуют, и данный перечень закрытый.

Кроме того, даже определяя граждан субъектами общественного контроля, Федеральный закон №44 не наделяет их правами (права в данной сфере закрепляются только в отношении общественных объединений). С этим связаны существенные проблемы при правоприменении [6].

Таким образом, при несомненной важности и своевременности принятия Федерального закона №212 об основах общественного контроля требуется еще существенная работа по совершенствованию указанного закона, а также специальных нормативных правовых актов, регулирующих общественный контроль в разных сферах, в целях создания эффективного механизма общественного контроля.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗРФ. 16 июня 2008 г. № 24. Ст. 2789.
2. Лизикова М.С. Ядерная безопасность в системе общей глобальной безопасности // Управление безопасностью и рисками: Сборник статей. М., 2004. С. 100-109.
3. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗРФ. 28 июля 2014 г. № 30 (часть I). Ст. 4213.
4. Выписка из протокола заседания Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере от 27 апреля 2016 года // <http://porochitely.ru/about/vypiska/>
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// СЗРФ. 8 апреля 2013 г. № 14. Ст. 1652.
6. Игнатенкова Е.В. Общественный контроль в сфере закупок: проблемы и пути решения // «Бюджет», №6, июнь 2015 г. С. 29-34.

Дата поступления в редакцию: 26.03.2019 г.

Опубликовано: 26.03.2019 г.

© Академия педагогических идей «Новация». Серия «Студенческий научный вестник», электронный журнал, 2019

© Нетесова М.С., 2019