

Обращения граждан и их объединений, будучи формой участия в управлении делами государства, способом защиты нарушенного права, источником информации об их отношении к функционированию государственных органов и степени доверия к ним, отражаются на характере взаимодействия государственных органов и общественности. Актуальность данного вопроса также заключается в необходимости расширения возможностей контроля над деятельностью исполнительной власти со стороны общества, в том числе путем совершенствования законодательства и упорядочения правоприменительной практики в данной сфере.

Ключевые слова: контроль над деятельностью исполнительной власти; обращения граждан; органы общественного контроля; ответственность Правительства РФ и его членов.

Марина Юрьевна Выскребенцева,
юрист, ООО «ГАРАНТ»;
m.lee@mail.ru

ИНСТРУМЕНТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ И ЕГО МИНИСТРОВ

Эффективный контроль со стороны общества над деятельностью органов исполнительной власти (в частности, речь пойдет о Правительстве РФ и его министрах) выступает важнейшим инструментом, способным определять реакцию граждан на реализацию проводимой в государстве политики. Однако следует констатировать, что обратная связь от общественности по поводу тех или иных управленческих решений, как правило, слаба либо не имеет каких-то значимых рычагов воздействия на принимаемые властью решения. Созданные для решения данной проблемы органы общественного контроля призваны обеспечить устойчивую связь между властью и народом, а также обеспечить сигналы о тех или иных вопросах, волнующих широкие массы граждан.

Рассмотрение вопроса деятельности институтов общественного контроля в современной России ретроспективно следует начать с введения в России должности Уполномоченного по правам человека. Первоначально она была введена Конституцией РФ, затем ее полномочия конкретизировались указом Президента РФ, принятым в 1994 году. После чего несколько лет на политической арене омбудсмен отсутствовал. И лишь в 1997 году был принят ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в РФ» [12]. В соответствии с законом, Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой РФ и при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-

либо государственным органам и должностным лицам. Данный правовой статус позволяет говорить об омбудсмене как о достаточно свободной политической фигуре, способной эффективно реагировать на вопросы, регулярно поступающие от общественности. Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов. Омбудсмен может влиять на эффективность деятельности органов государственного управления, в том числе Правительства РФ. Он вправе направлять государственным органам и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур; обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве.

К тому же омбудсмен как защитник прав граждан заинтересован в поддержке наиболее активных и инициативных представителей общества, в том числе и в их участии в политической жизни. Однако на данный момент в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год отмечено [3], что «слабость социальных лифтов, дефицит доверия и отсутствие обратной связи между органами власти разного уровня и населением истощают социальный капитал, порождают гражданскую пассивность и отсутствие веры в возможность полноценной самореализации». Позже в одноименном Докладе за 2016 год снова было заявлено о необходимости укреплять взаимосвязь между органами власти и общественностью. «Услышать “глас народа” – значит точно диагностировать те социальные болезни, которые представляют наибольшую опасность для здоровья гражданского общества» [4].

Что касается реальных полномочий омбудсмена по реагированию на сигналы, поступающие от граждан, Законом установлено следующее. В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе: выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы и обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. Установлен месячный срок для рассмотрения государственным органом или должностным лицом, получившим заключение с рекомендациями, в течение которого необходимо рассмотреть их и сообщить Уполномоченному о принятых мерах в письменной форме. Деятельность Уполномоченного по правам человека в России основывается на информации, собираемой от граждан всей страны, что позволяет судить об эффективности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, целесообразности и правомерности тех или иных управленческих решений. В этой связи становится возможным говорить о еще одном механизме контроля общества над высшей исполнительной властью, а также о его высоком потенциале в вопросах привлечения нарушителей (в частности, отдельных министров) к ответственности.

Мощным толчком к развитию институтов гражданского общества в России стало учреждение на федеральном уровне общественной палаты

как общественной организации, обеспечивающей взаимодействие граждан и общественных объединений с органами государственной власти. Прототип данного органа действовал в 1993 году под названием «Общественная палата Конституционного совещания», основной задачей деятельности которой являлась выработка предложений по изменениям и дополнениям к проекту Конституции РФ.

Кроме того, значилось, что общественная палата принимает также рекомендации по политическим, социальным и социально-экономическим вопросам. Позднее в 1994 году, когда Конституция РФ уже была принята на всенародном голосовании, Общественная палата при Конституционном Совещании была преобразована в Общественную палату при Президенте России [9]. Среди целей создания последней значились: необходимость учета общественного мнения и создания механизма обратной связи между гражданами, общественными объединениями и органами государственной власти. Был очерчен состав палаты, среди которых значились: представители политических партий, массовых движений, молодежных и иных общественных организаций, предпринимательских объединений, религиозных конфессий, представители организаций местного самоуправления, общероссийских профсоюзов. Причем регистрация соответствующего объединения в Министерстве юстиции РФ являлась необходимым условием вхождения в состав палаты. В связи с предложением ряда политических партий и движений об улучшении взаимодействия федеральных органов государственной власти при создании правовой базы экономических и политических реформ и привлечения к этому процессу широких кругов общественности Президентом РФ в 1996 году она была преобразована в Политический консультативный совет [5].

Совет включал в себя представителей политических партий (в том числе не получивших в результате выборов депутатских мест в Государственной Думе), общероссийских и межрегиональных общественных движений, иных общественных объединений, общероссийских объединений профсоюзов, предпринимательских союзов (ассоциаций) и религиозных организаций. Данный орган занимался выработкой предложений Президенту и Правительству РФ по вопросам осуществления экономических и политических реформ, информированием Президента о происходящих в обществе процессах и принятием соответствующих рекомендаций. В дальнейшем он был упразднен указом Президента РФ в 2000 году.

В современном виде и с действующими на данный момент полномочиями этот орган стал функционировать именно с 2005 года с принятием ФЗ «Об общественной палате РФ». Закон закрепил осуществление общественного контроля над деятельностью Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Общественная палата вправе проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Заключение Общественной палаты по результатам экспертизы подлежат обязательному рассмотрению соответственно на заседаниях Правительства РФ, коллегий соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ обеспечивает присутствие на своих заседаниях членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты [10]. На про-

тяжении всего времени работы общественной палаты федерального уровня в отношении нее продолжали высказываться критические замечания. Так говорится, что полномочия Общественной Палаты РФ являются заведомо узкими, а сам этот орган недостаточно эффективен и полностью подконтролен органам власти. Необходимо создание независимой Общественно-судебной палаты, неподконтрольной органам власти, которая будет заниматься контролем над деятельностью всех органов власти, включая Правительство [2, с. 202].

Проследим ретроспективы развития законодательства об ответственности правительства и министров через призму их взаимоотношений с гражданским обществом. В 2006 году был принят закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». Данный закон определяет механизм работы с обращениями граждан к власти. В том числе (это опосредованно следует из смысла документа) не исключается возможность обращения к руководителям федеральных органов исполнительной власти. Каких-либо определенных санкций по результатам нерассмотрения либо ненадлежащего рассмотрения таких обращений документ не предусматривает, однако установлено, что лица, виновные в нарушении норм данного закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ [6].

Далее, принятый в 2008 году ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве субъекта называет институты гражданского общества, а среди мер по профилактике коррупции – развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции. Установлено, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации (соответственно в этот перечень входят члены Правительства РФ), подлежат увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия. Среди причин названы: наличие конфликта интересов; непредставление сведений о доходах; участие на платной основе в органах управления коммерческой организации; осуществление предпринимательской деятельности; вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций. В частности, проверки по поводу достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, имуществе осуществляет Уполномоченное подразделение Администрации Президента РФ. Причем данные проверки могут производиться независимо от проверок, осуществляемых подразделениями, должностными лицами либо комиссиями иных органов и организаций [7].

Принятый в 2009 году закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» стал логичным продолжением политики по борьбе с коррупцией. По Закону антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится: прокуратурой РФ; федеральным органом исполнительной власти в области юстиции; органами, организациями, их должностными лицами. Однако институты гражданского общества и граждане могут со своей стороны и за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу. По результатам экспертизы составляется заключение, в котором должны быть

указаны выявленные в акте (проекте) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Данное заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов [8].

Учитывая назревшую необходимость появления документа, который бы обобщил нормы, касающиеся контроля общества над властью, в 2014 году принят Федеральный Закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Исходя из назначения документ призван регламентировать деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемого в целях наблюдения за деятельностью, в том числе органов государственной власти, а также в целях общественной проверки, оценки анализа издаваемых ими актов и принимаемых решений. Отметим, что в юриспруденции под общественным контролем понимается как самоинициативный контроль населения, так и наделение общественных организаций, а также специально создаваемых комиссий, работающих на общественной основе, контрольными полномочиями в отношении государственных, муниципальных учреждений, предприятий [1].

Согласно указанному выше Закону, в список субъектов общественного контроля вошли: общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ и муниципальных образований, а также общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Предусмотрено, что для осуществления общественного контроля также могут создаваться: общественные наблюдательные комиссии; общественные инспекции; группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля. Таким образом, очерчен список субъектов общественного контроля. В статье 18 Закона перечислены формы общественного контроля. Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. Анализируя данные формы, можно считать, что, к примеру, общественный мониторинг как постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, должен также выполнять функцию обратной связи. По сути, общество, а чаще его наиболее активные представители, интересующиеся процессами, происходящими во внутренней и внешней политике государства, постоянно производят наблюдение и оценку действий власти. Другое дело, что по результатам такого мониторинга им почти невозможно добиться кадровых изменений, к примеру, в деятельности Правительства. Имеющие

крайне низкий рейтинг у народа министры или их явно неодобряемая политика остаются лишь констатацией в результатах социальных опросов. Тем не менее такая ситуация расшатывает политическую стабильность, а нарастающее недовольство общества способно в итоге привести к утрате легитимности власти.

Следующая форма представлена в качестве общественной проверки как совокупности действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. По результатам подготавливается итоговый документ (акт), который содержит, в частности, основания для проведения общественной проверки, перечень изученных документов и других материалов, установленные факты нарушения прав и свобод человека и гражданина, общественных объединений или запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки, предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

Общественная экспертиза – основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти. Причем к проведению общественной экспертизы на общественных началах могут привлекаться специалист в соответствующей области знаний (общественный эксперт) либо экспертная комиссия.

Общественное обсуждение – публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Далее закреплена близкая по содержанию и результатам форма общественного контроля под названием «общественные (публичные) слушания». Это собрание граждан для обсуждения вопросов, касающихся деятельности органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Среди возможных препятствий к использованию двух последних форм общественного контроля можно выделить два фактора. Во-первых, низкий уровень активности широкого круга граждан в обсуждении и слушаниях, обусловленный недоверием последних тому, что они могут повлиять на принятие, изменение или отмену нормативно-правовых актов либо решения или действия (бездействие) органов государственной власти. Во-вторых, незаинтересованность самих органов власти и их представителей в учете рекомендаций и предложений граждан в угоду своим политическим, а возможно и конъюнк-

турным интересам. Первую причину возможно преодолеть путем вовлечения большого круга инициативных представителей общества с гарантированием им достаточных прав и разъяснения механизма проведения обсуждений и слушаний. Во втором случае необходимо установление четких критериев и мер ответственности представителей власти за воспрепятствование и игнорирование народных предложений и запросов. По всем из перечисленных форм контроля составляется и обнародуется итоговый документ, который размещается, в том числе и в сети «Интернет» [11]. В целом можно констатировать, что рассмотренный Закон имеет полностью положительное значение. Одна из важнейших его задач – четкое определение форм общественного контроля, была достигнута. Опираясь на эту выстроенную законодательную базу, можно надеяться на положительный опыт правоприменительной практики.

В заключение отметим, что общественный контроль над деятельностью исполнительной власти в России, объединив в себе как права отдельных граждан, так и коллективных органов, в частности, общественных палат всех уровней, стремится выйти на новый уровень. В данном случае, большое значение имеет то, что инициатором вышеупомянутого Закона об общественном контроле стал именно Президент России. Безусловно, правоприменительная практика еще скорректирует его положения путем внесения изменений и дополнений, направленных в сторону совершенствования контрольной деятельности общества над властью. Кроме того, начавшаяся кампания по избранию Президента РФ в 2018 году вновь заставила общественность задуматься о поиске новых форм развития государственной политики, экономики и прав граждан. Извечно актуальное римское выражение *Vox populi vox Dei* («Глас народа – глас Божий») в моменты всеобщего внимания общества к власти приобретает особое значение. Добавим также, что низкая эффективность применения ответственности к лицам, занимающим государственные должности, порождает недоверие общества к власти, что явно неприемлемо в правовом государстве. Кроме того, важность установления и закрепления ответственности членов Правительства постоянно отмечается на высших уровнях, в том числе в докладах Президента РФ.

Список литературы

1. **Авакьян С. А.** Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
2. **Гончаров А. А.** Гражданский контроль над органами власти. М.: Весь Мир, 2010. 224 с.
3. **Доклад** о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год от 24 марта 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2015> (дата обращения: 27.02.2018).
4. **Доклад** о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год от 17 мая 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2016> (дата обращения: 27.02.2018).
5. **О Политическом** консультативном совете: указ Президента РФ от 25 июня 1996 г. № 989 // Собрание законодательства РФ от 1 июля 1996 г. № 27. Ст. 3232.

6. **О порядке** рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 8 мая 2006 г. № 19. Ст. 2060.

7. **О противодействии коррупции:** федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 29 декабря 2008 г. № 52. Ст. 6228.

8. **Об антикоррупционной** экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 20 июля 2009 г. № 29. Ст. 3609.

9. **Об Общественной** палате при Президенте Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 16 февраля 1994 г. № 78-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ от 21 февраля 1994 г. № 8. Ст. 592.

10. **Об Общественной** палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 11 апреля 2005 г. № 15. Ст. 1277.

11. **Об основах** общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 28 июля 2014 г. № 30. Ст. 4213.

12. **Об Уполномоченном** по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ от 3 марта 1997 г. № 9. Ст. 1011.

References

1. **Avak'yan S.A.** *Konstitutsionnyj leksikon: Gosudarstvenno-pravovoj terminologicheskij slovar'* [The constitutional lexicon: the state-legal terminological dictionary], Moscow: Yustitsinform, 2015, 640 p. (In Russ.)

2. **Goncharov A.A.** *Grazhdanskiy kontrol' nad organami vlasti* [Civil control over government bodies], Moscow: Ves' Mir, 2010, 224 p. (In Russ.)

3. <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2015> (accessed 27 February 2018).

4. <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2016> (accessed 27 February 2018).

5. **[On the Political** Consultative Council: the decree of the President of the Russian Federation from June 25, 1996, No. 989], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1996, no. 27, article 3232 (In Russ.).

6. **[On the procedure** for considering applications from citizens of the Russian Federation: Federal Law No. 59-FZ of May 2, 2006], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2006, no. 19, article 2060. (In Russ.).

7. **[On combating** corruption: Federal Law of 25 December 2008 No. 273-FZ], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2008, no. 52. article 6228. (In Russ.).

8. **[On anti-corruption** expertise of normative legal acts and proj of normative legal acts: Federal Law of July 17, 2009, No. 172-FZ], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2009, no. 29. article 3609. (In Russ.).

9. **[On the Public** Chamber under the President of the Russian Federation: Order of the President of the Russian Federation of February 16, 1994 No. 78-rp], *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF* [Meeting of acts of the President and the Government of the Russian Federation], 1994, no. 8. article 592. (In Russ.).

10. **[On the Public** Chamber of the Russian Federation: Federal Law from April 4, 2005 No. 32-FZ], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2005, no. 15. article 1277. (In Russ.).

11. **[On the Basics** of Public Control in the Russian Federation: Federal Law of 21 July 2014 No. 212-FZ], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 30. article 4213. (In Russ.).

12. [On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of February 26, 1997 No. 1-FKZ], *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1997, no. 9. article 1011. (In Russ.).

INSTRUMENTS OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS MINISTERS

M. Yu. Vyskrebentseva,
Lawyer, PLC GARANT;
m.lee@mail.ru

Appeals of citizens and their associations, as a form of participation in the management of the affairs of the state, as a means of protecting the violated right, as a source of information on their attitude to the work of state bodies and the degree of their confidence in them are reflected in the nature of interaction between state bodies and the public. The urgency of this issue also lies in the need to expand the possibilities for control over the activities of the executive branch by the society, by improving legislation and streamlining the law enforcement practice in this area.

Keywords: control over the activity of the executive power; citizens' appeals; authorities of public control; responsibility of the Government of the Russian Federation and its members.

© М. Ю. Выскребенцева, 2018

Статья поступила в редакцию 05.03.2018