

УДК 35.075.6

Филиппова Н. А.
Filippova N. A.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНСПЕКТОР КАК УЧАСТНИК ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

SOCIAL INSPECTOR AS PARTICIPANT OF PUBLIC CONTROL

Предметом статьи является установление перечня основных юридических характеристик такого участника общественного контроля как общественный инспектор, определение особенностей и пробелов правового регулирования его статуса в федеральном законодательстве и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Научная новизна статьи заключается в предложенной автором концепции разграничения функций общественного инспектора и общественного эксперта в контексте системного подхода к формам участия граждан в осуществлении полномочий органов публичной власти и разграничения задач гражданского и общественного контроля. Обоснована необходимость формирования регионального реестра общественных инспекторов, сформулированы основные положения регламента их деятельности.

The subject of the article is the list ascertainment of main law characteristics of a participant of public control as a social inspector and the definition of peculiarities and gaps in the legal regulation of his status in the federal legislation and regulatory legal acts of the Subjects of the Russian Federation. The scientific novelty of the article is a concept of functions division for a social inspector and a community expert in the context of a systematic approach to the forms of citizens' participation in exercising the powers of public authorities and tasks distinction of civil and public control. The need for the formation of a regional register of social inspectors is demonstrated, the main procedures and guidance for their work are formulated.

Ключевые слова: гражданское участие, гражданский контроль, общественный контроль, общественный надзор, общественная инспекция, общественная экспертиза.

Keywords: citizen participation, civil control, public control, community supervision, community inspection, public evaluation.

Институт общественных инспекций не является новым для российского права и управления, первые общественные инспекции были сформированы в 20-е гг. XX столетия («рабоче-крестьянские инспекции»). В качестве элементов системы «народного контроля» (который был государственно-общественным контролем), группы общественного контроля стали формироваться в СССР в конце 70-х гг. прошлого столетия. В 1990 г. этот институт был упразднен решением I Съезда народных депутатов РСФСР.

Структурное изменение организации публичной власти в России, начавшееся с учреждения Общественной палаты РФ в 2005 г., завершилось формированием многоуровневой и разнообразной по сферам применения системы институтов гражданского участия. Они стали заметно конкурировать с институтами публичного представительства. Это позволило сделать вывод о формировании в России собственной модели «делегативной демократии».

Общая функция новых публично-правовых институтов была определена как функция общественного контроля. В 2008 г. был принят Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [4] и созданы общественные комиссии в целях наблюдения за соблюдением прав лиц, отбывающих наказание в местах

лишения свободы. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [5] (далее – Федеральный закон об основах общественного контроля) систематизировал участников и формы общественного контроля.

Различия между советской моделью народного контроля и современной российской моделью общественного контроля имеют принципиальный характер. Во-первых, общественный контроль не является институтом прямой демократии, каковым был институт народного контроля: комитеты народного контроля наделялись децизивными властными полномочиями. По этой причине ряд авторов обоснованно настаивает на использовании термина «общественный надзор» [1, с. 35]. Во-вторых, общественный контроль основан на современной правовой парадигме разграничения публичной (в т. ч. государственной) и общественной власти, в то время как народный контроль отражал идею синкретизма государственного и общественного. Следствием этого, как подчеркивает М. С. Хачатрян, стала деполитизация общественного контроля в современном российском государстве, в то время как народный контроль в СССР и РСФСР отражал задачи политической партии-гегемона [7].

Отметим, что эти выводы окончательны только для сравнения комитетов народного контроля, с одной стороны, и общественных инспекций (общественных инспекторов), с другой. Дело в том, что оба института являются продолжением и дополнением системы государственного контроля; объектом контролирующего воздействия в обоих случаях является не государство (в лице его органов), а его контрагенты. Противоположную направленность имеют иные современные институты общественного контроля, так как они обеспечивают контроль граждан за органами публичной власти. В целом, как считает А. И. Феталиев, «общественный контроль представляет собой соответствующую конституционно-правовым ценностям государства совокупную деятельность субъектов гражданского общества, по воздействию на политику государственной управленческой системы, в целях обеспечения соответствия последней их представлениям о справедливости, благе и способах их достижения» [6]. Близки к этому подходу идеи А. Е. Мануйлова [2, с. 22]. В таком контексте понятен вывод А. И. Феталиева о большей точности категории «гражданский», а не «общественный» контроль.

Однако в системе институтов общественного контроля сохраняются общественные инспекторы. Они призваны контролировать деятельность физических и юридических лиц (в т. ч., – хозяйствующих субъектов) [3, с. 16–17]. Значит, гражданский контроль – лишь часть общественного контроля, а специфическая функция общественного инспектора – характерный признак данной формы общественного контроля.

Основные положения Федерального закона, которые должны быть учтены в нормативных правовых актах субъектов РФ, таковы:

1. Общественный инспектор не является субъектом общественного контроля. Перечень субъектов общественного контроля закрытый, в него включены общественные палаты, общественные советы при министерствах и ведомствах и муниципальные общественные советы (ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ). Это означает, что он не вправе инициировать проведение общественного контроля или проводить его без санкционирующего решения общественной палаты, общественного совета или иного субъекта общественного контроля. При этом независимость субъектов общественного контроля от органов публичной власти весьма условна; как справедливо отмечает В. В. Эмих, они «встроены» в систему публичной власти [8, с. 106].

2. Общественный инспектор является гражданином РФ, привлекаемым для участия в общественном контроле общественной палатой либо общественным советом. Федеральный закон об основах общественного контроля использует для характеристики общественного инспектора термин «лицо субъекта общественного контроля» (ч. 1 ст. 11). Более простым аналогом этого термина, на мой взгляд, является термин «участник общественного контроля».

3. Общественный инспектор привлекается исключительно для осуществления контроля в форме общественной проверки. Иных форм общественного контроля он, согласно федеральному закону, не осуществляет. Это означает, что необходим регламент взаимодействия с иными участниками общественного контроля, прежде всего, с общественным экспертом, который вправе осуществлять общественную экспертизу правовых актов, публично-властных решений, а также оценивать публично-правовые последствия бездействия органов власти.

4. Как объект общественной проверки, так и субъекты, имеющие право инициировать ее, ограничены федеральным законом. В частности, к инициаторам общественной проверки отнесены не только общественные советы при органах исполнительной власти и общественные палаты, но и уполномоченные по правам человека (государственные органы). Это означает, что пул «общественных инспекторов» в субъекте РФ не может быть сформирован исключительно ведомственными общественными советами и исключительно по профессиональному (ведомственному) принципу. Логично формирование Реестра общественных инспекторов субъекта РФ, что могла бы делать Общественная палата субъекта РФ.

В отсутствие Реестра механизмы формирования общественных инспекторов, как правило, предполагают участие в этом процессе местных администраций. Например, в октябре 2017 г. Общественная палата Ханты-Мансийском автономного округа – Югры инициировала проведение общественных проверок торговых точек, осуществляющих продажу алкогольной продукции. Связующим звеном между гражданскими активистами – общественными инспекторами и Общественной палатой региона стали отделы организации общественных связей в администрациях муниципальных образований. Они привлекли к осуществлению общественного контроля участников заинтересованных общественных организаций и студентов-юристов Сургутского государственного университета.

5. Федеральный закон об основах общественного контроля допускает формирование общественных инспекций и групп общественного контроля в качестве форм коллегиальной деятельности общественных инспекторов, но такие формы, по замыслу законодателя, используются только тогда, когда общественные инспекторы взаимодействуют с государственными и муниципальными органами, осуществляющими специальные (контрольные и надзорные) функции. Так как формирование общественных инспекций и групп общественного контроля при каждом государственном или муниципальном органе, осуществляющем контрольные функции в субъекте РФ не рационально, некоторые субъекты РФ пошли по пути формирования *единых региональных общественных инспекций* (Тюменская область, Волгоградская область). Они создаются либо как организационные структуры, формируемые общественными палатами регионов, либо как самостоятельные региональные общественные организации. Первый вариант предпочтительнее, так как обеспечивает возможность квалифицированного подбора и ротации граждан в составе общественной инспекции субъекта РФ.

6. Закон требует исключить возможность конфликта интересов при осуществлении общественной проверки. Общественный инспектор должен быть персонально независим от проверяемого публичного органа или организации, и объективен (не заинтересован в исходе проверки). На него в полной мере распространяются все принципы общественного контроля, обозначенные Федеральным законом, в частности, принцип объективности, беспристрастности и добросовестности, требование достоверности результатов общественного контроля.

7. Федеральный закон об основах общественного контроля определяет основные права и обязанности общественного инспектора (ст. 21): право получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготавливать по результатам общественной проверки итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке, а также высказывать особое мнение в итоговом документе; обязанность сообщить организатору общественной проверки о наличии у общественного инспектора конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него.

8. Общественный инспектор осуществляет свои функции безвозмездно.

Процесс формирования общественных инспекторов и общественных инспекций активизировался в 2015–2017 гг., причем – на всех уровнях публичной власти и управления, а также в коммерческих организациях.

Общественные инспекторы (инспекции) в основном формируются: при федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих специальные функции, то есть при федеральных службах (например, общественные инспекторы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, которые были созданы в 2011 г. в федеральных округах; общественные инспекторы при ГИБДД); при акционерных обществах с государственным участием и государственных корпорациях (РЖД, Росатом); при общественных палатах субъектов РФ (Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра); при органах исполнительной власти субъектов РФ (Якутия); при общественных палатах (советах) муниципальных образований (Белгород, Иркутск); на локальном уровне: в муниципальных бюджетных учреждениях (например, в школах и детских садах – общественные инспекторы по охране прав детства). Это не исключает формирования специальных, ограниченных одной сферой, механизмов общественного контроля. Так, в соответствии пунктом 17-1 ст. 12 Жилищного кодекса Российской Федерации в РФ сформирована система общественного жилищного контроля.

В законодательстве субъектов РФ уже конкретизированы многие положения Федерального закона об основах общественного контроля. В частности, можно учесть такие дефиниции и модельные нормы:

1) формирование общественных инспекций и групп общественного контроля как из числа членов общественной палаты, членов общественных советов, так и из числа добровольно заявившихся граждан («смешанный» состав общественных инспекций);

2) разграничение общественных инспекций и групп общественного контроля. Первые осуществляют общественные проверки в нескольких сферах общественных отношений, вторые «специализируются» на контроле в одной сфере общественных отношений; это еще один аргумент в пользу формирования единой общественной инспекции в субъекте РФ; при этом при больших отраслевых общественных советах могут формироваться группы общественного контроля;

3) извещение о формировании общественных инспекций и групп общественного контроля в сети Интернет, с предоставлением возможности подачи первичных заявок на участие также в электронной форме;

4) установление дополнительных квалификационных требований к личности общественного инспектора (помимо ценза гражданства РФ, прямо названного федеральным законом); такими требованиями могут быть: ценз дееспособности (достижение 18 лет, не имеет ограничения дееспособности); моральный ценз (отсутствие судимости на момент выдвижения); ценз постоянного проживания на территории субъекта РФ; профессиональный ценз (определенный уровень квалификации), а также ценз профессионального стажа (стажа в конкретной сфере общественного контроля); образовательный ценз (определенный уровень образования) и квалифицированный образовательный ценз (образование в конкретной сфере – сфере общественного контроля);

5) определение дополнительных публичных прав и обязанностей, а также дополнительных мер ответственности общественных инспекторов. В частности, к правам общественных инспекторов (помимо прямо названных в Федеральном законе об основах общественного контроля) относят: право на получение информации о результатах ранее проведенных проверок; право взаимодействия с государственными и муниципальными органами, в том числе с теми, которые осуществляют государственный и муниципальный контроль; право принятия регламента своей деятельности и др.

Полагаем, что этот перечень прав обязательно должно содержать право выявлять и фиксировать факты нарушения регионального законодательства и направлять информацию о выявленном нарушении уполномоченным государственным органам и должностным лицам.

Нередко в законодательных актах общественные инспекции называются самостоятельными субъектами общественного контроля, а общественные инспекторы наделяются правом инициировать общественные проверки. И то, и другое не соответствует федеральному закону. Однако, в полном соответствии с ним, можно предоставить общественному инспектору право обращения к субъектам общественного контроля (общественной палате или общественному совету) с предложением инициировать проведение общественной проверки.

К обязанностям общественных инспекторов (помимо прямо названной федеральным законом) можно отнести: обязанность соблюдать регламент общественной инспекции; обязанность не вмешиваться в деятельность проверяемого органа или организации; обязанность не разглашать охраняемые законом сведения, ставшие известными общественному инспектору в ходе проверки и др.

Ответственность общественных инспекторов крайне редко устанавливается законодательством субъектов РФ. В качестве положительного примера можно привести пример корпоративного регулирования ответственности общественного инспектора: Кодекса этики общественного инспектора транспорта ОАО «РЖД». Также санкцией может быть исключение лица из Реестра общественных инспекторов.

Гарантии независимости общественного инспектора также существенно дополняются в региональных нормативных правовых актах, а именно, на это нацелены: требование несовместимости статуса общественного инспектора с государственной или муниципальной должностью, должностью государственной и муниципальной службы; ограничение оснований досрочного прекращения деятельности в качестве общественного инспектора закрытым перечнем таких оснований; установление правила, согласно которому решение о досрочном прекращении деятельности в качестве общественного инспектора принимается общественной инспекцией.

Порядок наделения статусом общественного инспектора не установлен федеральным законом. В субъектах РФ используются разные способы формирования этой группы общественных контролеров, в основном их три: 1) *заявительный порядок*: гражданин подает документы субъекту общественного контроля (например, в общественный совет); далее субъектом общественного контроля осуществляется конкурсный отбор («Иркутская модель»); 2) *выборы или делегирование общественным объединением, иными некоммерческими организациями* (в РЖД – через выборы на профсоюзном собрании); 3) *назначение* решением общественного совета или общественной палаты (если законодательством субъекта РФ предусмотрено голосование о назначении и именно таким образом формируется часть общественной инспекции, либо весь пул общественных инспекторов).

На данном этапе предпочтительнее смешанный порядок формирования общественных инспекторов, поскольку практика не доказала значительных преимуществ ни одного из них. При этом необходимо исключить ситуацию, когда одно и то же лицо наделяется статусом общественно инспектора разными субъектами общественного контроля. Это возможно лишь в том случае, если Общественная палата субъекта РФ будет наделена правом формирования Реестра общественных инспекторов субъекта РФ.

Литература

1. Либанова С. Э. Общественный контроль (надзор) как форма реализации конституционных прав человека // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 1. С. 33–38.
2. Мануйлов А. Е. Общественный контроль: некоторые доктринальные и нормативные аспекты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 6. С. 19–23.
3. Мирошниченко О. Н., Иванов А. А. Современные российские исследования об общественном контроле: краткий обзор // Вестн. Чебоксар. фил. Рос. акад. народ. хозяйства и гос. службы при Президенте РФ. 2016. № 1. С. 14–18.

4. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федер. закон Российской Федерации от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 07 июня 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4). Ст. 4213.

6. Феталиев А. И. Об общественном (гражданском) контроле и его законодательной концепции в России // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 1. Ч. 3. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/01/45812> (дата обращения: 23.02.2018).

7. Хачатрян М. С. Общественный контроль в Российской Федерации и народный контроль в СССР: сравнительно-правовой анализ моделей // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 11. С. 115–125.

8. Эмих В. В. Общественный контроль и идеологическое многообразие в России // Социум и власть. 2017. № 1. С. 104–107.