

УДК 342

DOI: 10.30914/2411-3522-2022-8-2-159-163

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Д. С. Михеев

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Российская Федерация

Аннотация. Реализация национальных проектов в России, вошедшая в активную фазу с 2018 года, привлекает пристальное внимание гражданского общества. Граждане и общественные организации проявляют закономерную заинтересованность к проводимым преобразованиям, поскольку многие из проектов направлены на повышение индекса жизни людей, создание комфортных условий проживания, решение важных социальных вопросов. Наиболее активная часть общества не ограничивается простым любопытством или обсуждением, но и стремится внести свой вклад в общее дело посредством общественного контроля. На сегодняшний день данный механизм получил законодательную регламентацию, проходит успешную апробацию при гражданской оценке многих сфер деятельности власти. Сформированы основные субъекты общественного контроля – общественные палаты и общественные советы, которых, однако, по нашему мнению, недостаточно. Есть очевидный запрос на расширение их состава, предоставление дополнительных возможностей обществу для участия в механизме реализации национальных проектов. Цель статьи – проанализировать имеющийся на сегодня субъектный состав общественного контроля с позиций возможного дополнения новой категорией «граждане». Изучение и осмысление такого важного компонента общества, как граждане под призмой общественного контроля позволяет отойти от не вполне продуманной законодательной концепции. Рассмотренные научные дискуссии свидетельствуют о значительной части приверженцев пересмотра роли и места граждан в системе общественного контроля. Граждане вполне могли бы дополнить базовые субъекты и внести плодотворный вклад в общественную оценку деятельности власти в целом и ее усилий в сфере осуществления национальных проектов, в частности. Данная перспектива высвечивает проблемный вопрос об установлении определенных законодательных требований к претендентам во избежание с их стороны некомпетентных или необоснованных действий. Сформулированы предложения законодательного характера, направленные на нормативное закрепление граждан в числе основных субъектов общественного контроля. Также предложены пути решения упорядоченности и координации деятельности всех субъектов общественного контроля на основе федеральной цифровой платформы, создающей единое пространство для диалога всех участников, вовлеченных в процесс общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, национальные проекты, субъекты общественного контроля, граждане, цифровая платформа

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Михеев Д. С. Общественный контроль в механизме реализации национальных проектов // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2022. Т. 8. № 2. С. 159–163. DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2022-8-2-159-163>

PUBLIC CONTROL IN THE IMPLEMENTATION MECHANISM OF NATIONAL PROJECTS

D. S. Mikheev

Mari State University, Yoshkar-Ola, Russian Federation

Abstract. The implementation of national projects in Russia, which has entered an active phase since 2018, attracts the close attention of civil society. Citizens and public organizations show a legitimate interest in the ongoing reforms, since many of the projects are aimed at improving the life index of people, creating comfortable living conditions, and solving important social issues. The most active part of society is not limited to simple curiosity or discussion, but also seeks to contribute to the common cause through public control. To date, this mechanism has received legislative regulation, and is being successfully tested in the civil assessment of many areas of government activity. The main subjects of public control have been formed – public chambers and

public councils, which, however, in our opinion, are not enough. There is an obvious demand for expanding their composition, providing additional opportunities for society to participate in the mechanism for the implementation of national projects. The purpose of the article is to analyze the currently existing subject composition of public control from the standpoint of a possible addition with a new category of “citizens”. The study and comprehension of such an important component of society as citizens under the prism of public control allows us to move away from a not fully thought out legislative concept. The considered scientific discussions testify to a significant part of the adherents of revising the role and place of citizens in the system of public control. Citizens could well supplement the basic subjects and make a fruitful contribution to the public assessment of the activities of the government, in general, and its efforts in the implementation of national projects, in particular. This perspective highlights the problematic issue of establishing certain legislative requirements for applicants in order to avoid incompetent or unreasonable actions on their part. Legislative proposals aimed at the normative fixing of citizens among the main subjects of public control are formulated. Also, ways are proposed to solve the orderliness and coordination of the activities of all subjects of public control on the basis of a federal digital platform that creates a single space for the dialogue of all participants involved in the process of public control.

Keywords: public control, national projects, subjects of public control, citizens, digital platform

The author declares no conflict of interest.

For citation: Mikheev D. S. Public control in the implementation mechanism of national projects. *Vestnik of the Mari State University. Chapter “History. Law”*. 2022, vol. 8, no. 2, pp. 159–163. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.30914/2411-3522-2022-8-2-159-163>

Одним из главных условий развития гражданского общества является баланс во взаимоотношениях человека и государства, основанный на эффективных механизмах возможности влияния каждого человека на власть и контроля за деятельностью этой власти [1, с. 79; 3, с. 11]. Справедливость приведенного мнения очевидна как для любого гражданина, так и для государства.

В последние годы многое сделано для вовлечения граждан в общественный контроль: создана нормативная правовая база данного института¹, повсеместно сформированы субъекты общественного контроля – общественные палаты и советы на разных уровнях публичной власти (многие из которых достаточно эффективно выполняют контрольную функцию); изданы внушительные учебники по общественному контролю² и, как следствие, появились учебные программы в курсах юридических вузов. Например, на юридическом факультете Марийского государственного университета с 2017 года для студентов магистратуры читается дисциплина «Правовые основы общественного контроля в Российской

Федерации», обеспеченная учебно-методическим пособием³.

Сегодня институт общественного контроля прочно завоевал свои позиции, но с реализацией национальных проектов он должен подняться на новый уровень. Справедливо замечает А. П. Ларькина, что для современной России характерным становится формирование новой тенденции, направленной на обеспечение проводимых в стране политических, социально-экономических преобразований общественной поддержкой [2, с. 57] и, дополним, общественным контролем, в том числе. В арсенале общественного контроля имеются для этого разнообразные инструменты – общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения и слушания.

Однако и поле для гражданской оценки деятельности власти стало более масштабным – это национальные проекты России, реализация которых охватывает двенадцать различных направлений социально-экономического развития государства. В их числе довольно внушительный блок социальных проектов, целеполаганием которых являются повышение уровня жизни людей

¹ Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ // СЗ РФ. № 30 (часть 1). Ст. 4213.

² Гриб В. В. Общественный контроль: учеб. М. : изд. группа «Юрист», 2017. 656 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28107626> (дата обращения: 20.03.2022).

³ Михеев Д. С., Михеева Т. Н. Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. Йошкар-Ола : Марийский гос. университет, 2018. 92 с.

и комфортных условий для проживания, качественные изменения в здравоохранении и образовании, улучшение демографических показателей.

Вопросы социального благополучия российских граждан становятся приоритетными в политике государства. Они напрямую затрагивают общественные интересы, поэтому не должны пройти вне общественного контроля. Подтверждение тому можно увидеть и в Послании Президента России 2020 года: «Темпы изменений должны нарастать с каждым годом, с ощутимыми для граждан результатами по достижению достойного уровня жизни. И, повторю, с их активным участием»¹.

В данном контексте возникает закономерный вопрос о достаточности и адекватности имеющихся общественных механизмов контроля. Как показывает практика, пробелов в законодательном регулировании общественного контроля наблюдается предостаточно. Прежде всего, оказался уязвимым субъектный состав. Гражданин напрямую не входит в перечень субъектов общественного контроля, закрепленный статьей 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), что вызывает справедливые нарекания к законодателю [4, с. 36; 5, с. 179–180].

В то же время статья 3 предусматривает право гражданина участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений. В последующей части данной статьи «личное» участие как-то плавно нивелируется и в результате оно сводится к участию в качестве «общественного инспектора или общественного эксперта». Однако не вызывает сомнений тот факт, что статус общественного инспектора гражданин сам себе присвоить не может. Анализ вышеназванного Федерального закона утверждает в мысли, что наделение этим статусом осуществляют лишь легитимные субъекты общественного контроля – общественные палаты и общественные советы, образованные на всех уровнях. Статья 21 содержит однозначное определение: «Общественный инспектор – гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки». Равно как и часть 6 статьи 23 определяет, что организа-

тор общественной экспертизы может привлечь на общественных началах к проведению общественной экспертизы специалиста в соответствующей области знаний (общественного эксперта).

Красноречивым примером может стать ситуация, имевшая место в действительности. Доцент кафедры бюджетного и финансового права государственного университета Р. подготовил заключение общественной экспертизы по проекту городского бюджета и направил его в адрес общественных (публичных) слушаний, назначенных в муниципальном образовании. В сопроводительном письме Р. пояснил, что согласно части 1 статьи 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» он, как гражданин Российской Федерации, лично провел общественный контроль в форме общественной экспертизы, поскольку, являясь гражданином, обладающим специальным опытом и профессиональными знаниями, он вправе данную экспертизу осуществлять. И хотя по формальным признакам Р. соответствует требованиям, предъявляемым к общественному эксперту, но, не будучи привлеченным организатором к этому мероприятию, он не может выступать в качестве общественного эксперта. Однако гражданин Р., как любой житель муниципального образования, имеет право направлять в оргкомитет публичных слушаний свое мнение, предложения и пожелания по проекту местного бюджета, которые не носят статус заключения общественной экспертизы.

Становится очевидным, что в современных условиях необходимо законодательно пересмотреть и укрепить правовое положение граждан в сфере общественного контроля. Фактическое привлечение гражданина в качестве общественного инспектора или эксперта позволяет утверждать, что в ходе осуществления общественных контрольных мероприятий он наделяется комплексом прав субъекта общественного контроля. Так, в соответствии со статьей 21 Федерального закона общественный инспектор вправе получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготавливать по ее результатам итоговый документ (заключение). Еще более широкими полномочиями наделяется гражданин, привлеченный в качестве общественного эксперта. Согласно статье 22 в его заключении по итогам общественной экспертизы должны содержаться «объективные, достоверные

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 20.03.2022).

и обоснованные выводы» о соответствии или несоответствии экспертируемого акта или решения законодательству, о соблюдении или несоблюдении прав граждан или общественных организаций; общественная оценка социальных, экономических, правовых или иных последствий принятия указанного акта или решения; предложения или рекомендации по их совершенствованию.

Фактический статус гражданина, выступающего общественным инспектором и общественным экспертом, не оставляет сомнений, что он является реальным субъектом общественного контроля. Осталось закрепить этот статус юридически путем дополнения статьи 9 действующего Федерального закона, 9, установившей перечень субъектов общественного контроля, частью третьей следующего содержания:

«3. Гражданин Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля лично либо в составе общественных объединений, либо в качестве общественного инспектора, общественного эксперта в порядке, предусмотренном настоящим законом».

Личное участие гражданина, т. е. по своему волеизъявлению, не связанное ни с членством в общественной организации, ни с волей организаторов общественного контроля, безусловно, требует дополнительной правовой формализации, чтобы не вызвать стихийного характера общественной контрольной деятельности и не создавать препятствия работе проверяемых органов. Опасения по этому поводу неоднократно высказывались в юридической литературе, в частности, Г. Н. Чеботаревым, говорящим о представительстве «разумных граждан» [7, с. 47]; В. В. Полянским и И. Б. Борисовым, напоминающими, что функция общественного контроля состоит не в том, чтобы вызвать паралич властных органов¹; Е. С. Шугриной, сетующей на отсутствие требований к субъектам обще-

¹ Общественный контроль на выборах: учеб. пособие / под общ. ред. В. В. Полянского и И. Б. Борисова. М.: Бахрах-М, 2017. С. 16.

ственного контроля в части профессионализма и компетентности [6, с. 21].

Возвращаясь к теме национальных проектов, отметим, что привлечение дополнительного гражданского ресурса к общественному контролю за их реализацией будет способствовать беспристрастной оценке обществом усилий власти по выполнению поставленных задач, оперативному выявлению реального состояния дел, что в конечном счете должно стать одним из факторов, способствующих достижению поставленных национальных целей развития России к 2024 году. Национальные проекты являются той плоскостью, где преломляются интересы государства и гражданского общества, требуются не только взаимодействие между ними, но и большая демократизация всех связей, процессов, правового поля.

Для чего назрела необходимость создания федеральной электронной системы регистрации всех субъектов общественного контроля, в том числе граждан, изъявивших желание заниматься общественным контролем. Субъектный состав общественного контроля в этом случае приобретет необходимую систематизацию, прозрачность и открытость. В этой связи можно не опасаться и вышеприведенной новеллы в статью 9 Федерального закона, напротив – она актуализирует систему общественного контроля.

Видится целесообразным создание федеральной цифровой платформы «Общественный контроль», на которой помимо указанной регистрации субъектов общественного контроля должны быть размещены все нормативные акты, регулирующие порядок и процедуры осуществления общественного контроля, информация о результатах проведенных контрольных мероприятий. Здесь можно сосредоточить и практики общественного контроля, включая сферу реализации национальных проектов. Привлечение цифрового ресурса способно создать единое пространство и придать новый импульс институту общественного контроля.

1. Комарова В. В. Формы обеспечения баланса интересов населения и публичной власти в России // Право и государство: теория и практика. 2015. № 12 (132). С. 79–81. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25445810> (дата обращения: 20.03.2022).

2. Ларькина А. П. Потенциал муниципальной демократии в обеспечении социального благополучия граждан // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 57–60. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=38213758> (дата обращения: 19.03.2022).

3. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления // Правовое государство: теория и практика. 2011. № 1 (23). С. 9–11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-vzaimodeystviya-obschestvennyh-institutov-s-organami-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 19.03.2022).

4. Михеева Т. Н. И снова об общественном контроле: грядущие новации законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 34–37. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29215152> (дата обращения: 21.03.2022).

5. Михеева Т. Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 177–183. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.177-183>

6. Шугрина Е. С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25597136> (дата обращения: 21.03.2022).

7. Чеботарев Г. Н. Общественный контроль в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 45–48. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30016883> (дата обращения: 19.03.2022).

Статья поступила в редакцию 12.04.2022; одобрена после рецензирования 05.05.2022; принята к публикации 26.05.2022.

Об авторе

Михеев Денис Степанович

доктор юридических наук, профессор, Марийский государственный университет (424000, Российская Федерация, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1), ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5927-5859>, Mikheev_DS@mail.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

1. Komarova V. V. Formy obespecheniya balansa interesov naseleniya i publichnoi vlasti v Rossii [Form to balance the interests of the population and public authorities in Russia]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* = Law and State: The Theory and Practice, 2015, no. 12 (132), pp. 79–81. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25445810> (accessed 20.03.2022). (In Russ.).

2. Larkina A. P. Potentsial munitsipal'noi demokratii v obespechenii sotsial'nogo blagopoluchiya grazhdan [The municipal democracy potential in securing social welfare of citizens]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = Constitutional and Municipal Law, 2019, no. 6, pp. 57–60. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=38213758> (accessed 19.03.2022). (In Russ.).

3. Mikheeva T. N., Mikheev D. S. Formy vzaimodeistviya obshchestvennykh institutov s organami mestnogo samoupravleniya [Forms of coordination of social institutions with local government bodies]. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* = The Rule-of-Law State: Theory and Practice, 2011, no. 1 (23), pp. 9–11. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-vzaimodeystviya-obshchestvennykh-institutov-s-organami-mestnogo-samoupravleniya> (accessed 19.03.2022). (In Russ.).

4. Mikheeva T. N. I snova ob obshchestvennom kontrole: gryadushchie novatsii zakonodatel'stva [Public control revisited: upcoming legislative innovations]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = Constitutional and Municipal Law, 2017, no. 5, pp. 34–37. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29215152> (accessed 21.03.2022). (In Russ.).

5. Mikheeva T. N. Obshchestvennyi kontrol' s pozitsii konstitutsionnogo prava grazhdan na uchastie v upravlenii delami gosudarstva [Public control from the standpoint of the constitutional right of citizens to participate in the state affairs management]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* = Actual Problems of Russian Law, 2018, no. 10 (95), pp. 177–183. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2018.95.10.177-183>

6. Shugrina E. S. Vozmozhnye napravleniya povysheniya effektivnosti deyatel'nosti sub'ektov obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [Opportunities of increasing efficiency of public control subjects' activities in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = State Power and Local Self-government, 2016, no. 3, pp. 19–24. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25597136> (accessed 21.03.2022). (In Russ.).

7. Chebotarev G. N. Obshchestvennyi kontrol' v sisteme mestnogo samoupravleniya [Public control in local self-government system]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = Constitutional and Municipal Law, 2017, no.9, pp. 45–48. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30016883> (accessed 19.03.2022). (In Russ.).

The article was submitted 12.04.2022; approved after reviewing 05.05.2022; accepted for publication 26.05.2022.

About the author

Denis S. Mikheev

Dr. Sci. (Law), Professor, Mari State University (1 Lenin Sq., Yoshkar-Ola 424000, Russian Federation), ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5927-5859>, Mikheev_DS@mail.ru

The author has read and approved the final manuscript.