

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Института социально-экономического развития территорий РАН
на проект федерального закона «Об основах общественного контроля
в Российской Федерации»

1. Общие положения

Проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (законопроект №471327-6), внесенный в Государственную Думу 12 марта 2014 г. по инициативе Президента РФ, призван упорядочить правовое регулирование вопросов осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций. Данный нормативный правовой акт представляется актуальным и своевременным, поскольку обладающие контрольными функциями общественные формирования (общественные палаты, общественные советы и др.) нуждаются в закреплении своих полномочий и процедуры осуществления контрольной деятельности на федеральном уровне.

2. Краткое содержание представленных материалов

Проект федерального закона Российской Федерации «Об основах общественном контроле в Российской Федерации» состоит из шести глав. В Главе I раскрывается сфера применения данного закона и другие важные положения об общественном контроле (его цели и задачи, принципы, основные формы и результаты). Впервые в законе появляется понятие «общественные интересы», а также даются определения ключевых понятий, используемых в данной сфере общественных отношений.

Глава II посвящена субъектам общественного контроля, куда вошли общественные палаты, общественные советы, наблюдательные комиссии, профсоюзы, попечительские советы, саморегулируемые организации, граждане и их инициативные группы.

В Главе III характеризуются формы осуществления общественного контроля, среди которых: общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественные слушания, общественная проверка и расследование. Особое внимание в ней уделяется процессуальным вопросам осуществления общественного контроля. Отдельный параграф посвящен регламентации публичного отчета руководителей федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Глава IV регулирует процедуру защиты прав объектов общественного контроля, где предполагается подача обоснованных возражений на заключения органов контроля и апелляции на решения, принятые в результате рассмотрения данных возражений.

В Главе V устанавливаются основы юридической ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле граждан, руководителей организаций и юридических лиц – объектов общественного контроля.

Глава VI содержит положения о вступлении в силу настоящего Федерального закона и необходимости приведения в соответствии с ним ранее принятых федеральных нормативных правовых актов и правовых актов субъектов Российской Федерации.

3. Замечания и предложения

Представленный законопроект является актуальным и детально разработанным нормативным документом, всесторонне регламентирующим относительно новую сферу общественных отношений.

Вместе с тем отдельные его элементы не лишены недостатков.

1) При регламентации процессуальных вопросов деятельности субъектов общественного контроля систематически используются понятия, не вполне отвечающие требованиям к регулированию данных процедур.

Это, в частности, термины:

- «незамедлительно» (ч. 3, 4 ст. 28; ч. 4 ст. 41, ч. 4 ст. 55; ч. 1 ст. 73 проекта закона);

- «немедленно» (п. 1, 6 ч. 2 ст. 33, п. 1, 6 ч. 2 ст. 46, п. 1, 6 ч. 2 ст. 60; п. 1 ч. 2 ст. 73; п. 1 ч. 2 ст. 80 проекта закона);

- «своевременно» (п. 5 ч. 2 ст. 33; п. 5 ч. 2 ст. 46; п. 5 ч. 2 ст. 60; п. 3 ч. 2 ст. 80 проекта закона);

- «заблаговременно» (п. 2 ч. 2 ст. 46; п. 2 ч. 2 ст. 60; п. 2 ч. 2 ст. 80 проекта закона);

- «до начала [проверки]» (ч. 3 ст. 28 проекта закона).

Использование данных понятий даёт возможность субъективного толкования обозначаемых временных параметров, что является предпосылкой неоднозначности в понимании и применении указанных процедурных норм.

2) Размытая формулировка «необходимое разнообразие» (ч. 3 ст. 28 проекта закона), как представляется, также требует уточнения: какое количество экспертов и какого рода специалисты могут обеспечить это разнообразие.

3) При характеристике субъектов общественного контроля необходимо конкретизировать виды некоммерческих организаций (НКО), которые могут

осуществлять общественный контроль (ст. 20 проекта закона), выступать в роли организаторов и исполнителей обязательной общественной проверки (ст. 66 проекта закона).

Закрепление в данных нормах любых НКО, действующих в общественных интересах, создает условия для создания «псевдоорганизаций» при поддержке властных структур для реализации в процессе контроля собственных целей органов власти или местного самоуправления.

4) Требуется более чёткое определение перечня объектов общественного контроля, куда включены НКО, деятельность которых затрагивает общественные интересы.

Неопределённость видов НКО, подвергающихся контролю, оказывает дополнительное давление на некоммерческие организации, а также создаёт возможности для злоупотреблений. На наш взгляд, общественному контролю целесообразно подвергать только НКО, созданные государством или получающие значительную финансовую помощь из бюджетных средств.

5) Из формулировки ч. 3 ст. 64 о регистрации граждан в качестве общественных инспекторов на соответствующих официальных сайтах неясно, будет ли данная процедура ограничиваться какими-либо «фильтрами» для кандидатов, и кто будет принимать решение об их включении в реестр. В данном случае, с одной стороны, существует угроза бесконтрольности пополнения списка инспекторов, а с другой – отсеивания «неудобных» кандидатов.

6) Как представляется, в данном законе требуется указание на источники финансирования деятельности по общественному контролю, обучения участников предусмотренных контрольных процедур.

4. Выводы и рекомендации

Представленный законопроект целесообразно доработать по замечаниям и предложениям заключения.

Зам. директора, зав. отделом, д.э.н.



А.А. Шабунова