

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРОВЕРКИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье проанализированы подходы к законодательному регулированию общественной проверки в законах субъектов Российской Федерации, принятых после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», высказаны предложения по приведению отдельных положений регионального законодательства в соответствие с требованиями Федерального закона.

Ключевые слова: общественный контроль; формы общественного контроля, общественная проверка.

Современные тенденции развития общественно-политической системы страны, активизация гражданского общества, возросшие требования к повышению эффективности функционирования системы государственного управления требуют создания действенного механизма взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества. Одним из элементов такого взаимодействия выступает общественный контроль, главными задачами которого является вовлечение народа в управление делами государства, рациональное и ответственное информирование властных структур о недостатках в работе и недовольстве населения, направленное на устранение дефектов в деятельности конкретных государственных структур, на совершенствование системы государственного управления [2].

Именно общественный контроль служит важным средством обеспечения законности в сфере государственного управления, повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, снижения рисков принятия и реализации, противоправных и противоречащих общественным интересам решений, механизмом обеспечения социальной и политической стабильности в обществе, более полной реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства [3].

В июле 2014 г. в Российской Федерации принят Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) [1]. Данный Федеральный закон закрепил цели, задачи и принципы общественного контроля, определил субъектов общественного контроля, а также закрепил формы и порядок осуществления общественного контроля.

Так, в большинстве законов субъектов Российской Федерации содержатся нормы, регулирующие общественную проверку, но при этом в законах субъ-

* Дресвянская Кристина Владимировна – магистрант, кафедра конституционного и административного права, Юридический институт, Байкальский государственный университет, dkv-93@mail.ru.

ектов используются различные подходы к регулированию отдельных вопросов организации и проведения общественного контроля в указанной форме.

Как правило, дефиниция «общественной проверки» в законах субъектах Российской Федерации отсутствует. Исключением являются Законы Алтайского края [9], Архангельской области [10], Нижегородской области [14], Чувашской республики [34], Свердловской области [28], которые закрепляют определение общественной проверки. Вместе с тем, понятие общественной проверки дается в части 1 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, следовательно, закреплять его в законе субъекта об общественном контроле, представляется излишним.

Отдельно следует отметить Законы Тюменской области [21] и города Севастополь [19], в которых закреплена лишь отсылочная норма о том, что общественная проверка и общественная экспертиза осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом № 212-ФЗ, другими федеральными законами.

Многие субъекты Российской Федерации при регулировании общественной проверки определяют инициаторов общественной проверки, при этом используется несколько подходов к их закреплению.

При первом подходе в законах об общественном контроле субъектов Российской Федерации перечень инициаторов общественной проверки не устанавливается, а лишь закрепляется, что инициатором общественной проверки могут быть субъекты, обозначенные в части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ. Первый подход используется в Алтайском крае [9], Челябинской области, Чувашской республике [34], Ленинградской области [13], Ямало-немецком автономном округе [17], Калининградской области [33].

При использовании второго подхода к закреплению инициаторов общественной проверки региональным законом об общественном контроле закрепляется конкретный перечень инициаторов общественной проверки. Такой подход применяется в республиках Тыва [20], Крым [7], Амурской [22], Оренбургской [15] областях, Краснодарском и Ставропольском краях [35]. В законах указанных субъектов Российской Федерации об общественном контроле закрепляется, что инициатором общественной проверки могут быть уполномоченный по правам человека (ребенка, предпринимателей) в соответствующем субъекте Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – общественная палата соответствующего субъекта Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля. Из указанного перечня инициаторов общественной проверки вытекает, что региональные уполномоченные и общественная палата Российской Федерации могут быть инициатором общественной проверки всегда, а остальные субъекты общественного контроля только в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Такое закрепление инициаторов общественной проверки противоречит требованиям части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, в соответствии с которой инициаторами общественной проверки помимо обозначенных субъектов могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Пре-

зиденте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации.

Третий подход используется в Пензенской [6] и Тамбовской [8] областях. В законах об общественном контроле указанных субъектов Российской Федерации, так же как и при использовании первого подхода к закреплению перечня инициаторов общественной проверки, устанавливается отсылочная норма к части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ. Вместе с тем в части 2 статьи 6 Закона Тамбовской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» указывается, что инициатором общественной проверки помимо лиц, перечисленных в части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, может быть общественная палата Тамбовской области [8]. А в Законе Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» [6] в части 1 статьи 10 установлено, что инициаторами проведения общественной проверки также могут быть общественные советы при органах государственной власти Пензенской области, общественные советы при органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области. Вместе с тем такой подход к регулированию инициаторов общественной проверки представляется неудачным. Поскольку, в соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ общественная палата субъекта Российской Федерации, общественные советы при органах государственной власти субъекта Российской Федерации и общественные советы при органах местного самоуправления могут инициировать проведения общественной проверки только в случаях, указанных в законодательстве Российской Федерации. Однако из положений указанных региональных законов об общественном контроле следует, что названные субъекты могут выступать организаторами общественной проверки и без прямого указания на то в федеральном законодательстве, что противоречит требованиям части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ.

В статье 20 Федерального закона № 212-ФЗ, посвященной общественной проверке, не закреплено, кто может быть организатором общественной проверки. Вместе с тем, исходя из положений статьи 10 Федерального закона № 212-ФЗ, в которой определяются права субъектов общественного контроля, следует, что организатором общественной проверки может быть любой субъект общественного контроля.

Специфический подход, использован в законах Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» [26], Ненецком автономном округе «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Ненецком автономном округе» [24]. В названных законах закреплено, что общественная проверка проводится по инициативе субъектов, указанных в части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, а также иных субъектов в соответствии с частью 7 статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ. В указанной норме Федерального закона № 212-ФЗ предусмотрено, что в зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор

вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий. Таким образом, инициатором общественной проверки также могут выступать и организаторы общественного мониторинга, указанные в части 2 статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ. Следовательно, такой подход к закреплению перечня инициаторов общественной проверки не противоречит Федеральному закону № 212-ФЗ.

В законах субъектов Российской Федерации об общественном контроле достаточно часто определяются организаторы общественной проверки. Так, в Московской области [23], Иркутской области [11], Республике Тыва [20] закреплено, что организаторами общественной проверки могут являться субъекты общественного контроля.

В Федеральном законе № 212-ФЗ законодатель не определил ни субъектов, ни срок принятия решения о проведении общественной проверки. Несколько субъектов Российской Федерации, устраняя указанный пробел в законодательстве, в своих законах закрепляют норму о том, что решение о проведении общественной проверки принимается организатором, а также устанавливают срок принятия организатором решения о проведении общественной проверки с момента обращения к нему инициатора общественной проверки. Примерами такого регулирования является Иркутская область, Московская область [23], Ярославская область [18], Ленинградская область [13], Калининградская область [33] и ряд других субъектов.

Вместе с тем срок для принятия решения организатором общественной проверки в законах субъектах Российской Федерации об общественном контроле устанавливается различный:

- в течение 3 рабочих дней с момента обращения инициатора (Московская область [23], Чувашская республика [34]);
- в срок, не превышающий 10 дней с момента обращения инициаторов общественной проверки (Хабаровский край [26], Республика Саха (Якутия) [4], Ставропольский край [35]);
- в срок, не превышающий 15 рабочих дней с момента обращения инициаторов общественной проверки (Ярославская область [18], Забайкальский край) [29];
- в течение 5 дней со дня поступления соответствующей инициативы (Иркутская область [11], Республика Тыва [20]);
- в течение 7 дней с момента обращения инициаторов общественной проверки (Республика Крым [7]).

Некоторые субъекты Российской Федерации устанавливают требования к решению организатора о проведении общественной проверки. Такие законы действуют в Хабаровском крае [26], Челябинской области [16], Тамбовской области [8] и Алтайском крае [9].

Представляется целесообразным в решении организатора о проведении общественной проверки указывать только инициатор проведения общественной проверки, предмет общественной проверки, наименование государственного

органа или государственной организации, в отношении деятельности которых будет проводиться общественная проверка.

Большинство субъектов Российской Федерации регулируют вопросы информирования государственных органов и государственных организаций о начале проверки. Многие субъекты в своих законах не только дублируют положения Федерального закона № 212-ФЗ о том, что организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемого органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов, но и устанавливают форму и срок такого уведомления. Письменная форма такого уведомления предусматривается в законах Иркутской области [11], Краснодарском крае [12], Ямало-Ненецком автономном округе [17], Курской области [5].

Вместе с тем сроки направления уведомления организатором общественной проверки о принятии решения о ее проведении в законах субъектов Российской Федерации об общественном контроле устанавливаются следующим образом:

- не менее (не позднее) чем за 3 рабочих дня (Алтайский край [9], Пензенская область [8], Иркутская область [11]);
- не позднее чем за 5 рабочих дней до начала проведения общественной проверки (Хабаровский край [26]);
- в течение 5 рабочих дней после дня принятия решения о проведении проверки и утверждения списка общественных инспекторов, привлекаемых к проведению общественной проверки (Ярославская область [18]);
- не менее (не позднее) чем за 10 рабочих дней до дня начала проведения общественной проверки (Астраханская область [30], Псковская область [25]).

В законах Алтайского края [9], Калужской области [32], Пензенской области [6], Республике Саха (Якутия) [4], Челябинской области [16] закрепляется, что общественные инспектора имеют права и обязанности, установленные Федеральным законом №212-ФЗ. Так, в части 3 статьи 7 Закона Калужской области «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Калужской области» установлено, что при осуществлении общественной проверки общественные инспекторы имеют права и несут обязанности, предусмотренные Федеральным законом №212-ФЗ и другими федеральными законами.

В большинстве законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле содержатся положения об итоговом документе общественной проверки (Иркутская область [11], Амурская область [22] и др.). Так, ряд регионов закрепили положения о том, что по результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ. При этом требования к такому документу не устанавливаются, а лишь закрепляется отсылочная норма о том, что итоговый документ должен соответствовать требованиям, установленным в Федеральном законе № 212-ФЗ. Например, в части 3 статьи 6 Закона Новгородской области «О регулировании некоторых вопросов общественного контроля в Новгородской области» [31] устанавливается, что по результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ

(акт), содержание которого должно соответствовать требованиям Федерального закона № 212-ФЗ.

Специфический подход использован в Законе Архангельской области «Об общественном контроле в Архангельской области» [10]. Так, в части 12 статьи 11 указанного закона установлено, что по результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт общественной проверки), который должен содержать:

- 1) наименование организатора общественной проверки;
- 2) основание проведения общественной проверки;
- 3) предмет и цель проведения общественной проверки;
- 4) фактический срок проведения общественной проверки;
- 5) персональный состав лиц, уполномоченных осуществлять общественную проверку (в том числе общественных инспекторов);
- 6) перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки;
- 7) установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таких фактов и обстоятельств;
- 8) выводы о результатах общественной проверки, предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

Многие региональные законы об общественном контроле, регулирующие общественную проверку, содержат положения о направлении итогового документа общественной проверки в государственные органы и государственные организации, а также о размещении его в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

При этом субъекты Российской Федерации устанавливают срок для направления итогового документа общественной проверки, определяют субъектов, которым он направляется, а также устанавливают требование о размещении его в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (Курская область [5], Краснодарский край [12]). Другие субъекты Российской Федерации устанавливают срок для направления итогового документа общественной проверки и определяют субъектов, которым он направляется (Московская область [23]). Требование о размещении итогового документа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не закрепляют (Челябинская область, Ярославская область [18], Тамбовская область [8]).

Что касается определения срока направления итогового документа общественной проверки государственным органам и государственным организациям, то он в субъектах Российской Федерации определяется по-разному:

- не позднее 10 дней со дня окончания общественной проверки (Иркутская область [11], Калужская область, Ямало-Ненецкий автономный округ [17]);
- не позднее 7 дней со дня окончания общественной проверки (Алтайский край [9], Калининградская область [33]);
- не позднее 5 дней со дня окончания общественной проверки (Московская область [23], Амурская область [22]);

– не позднее 5 дней с момента составления итогового документа (Ярославская область [18], Тамбовская область [8]).

– в течение 5 дней после подписания итогового документа (Курская область [5]);

– в течение 3 рабочих дней со дня окончания общественной проверки (Самарская область [27]).

Поскольку в Федеральном законе № 212-ФЗ не устанавливает срок направления итогового документа общественной проверки государственным органам и государственным организациям, то в региональном законе представляется целесообразным установить указанный срок.

Исходя из проведенного анализа законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле и положений Федерального закона № 212-ФЗ представляется целесообразным в региональном законе об общественном контроле закреплять:

- 1) перечень инициаторов общественной проверки;
- 2) организаторов общественной проверки;
- 3) субъектов и срок принятия решения о проведении общественной проверки;
- 4) вопросы информирования государственных органов и государственных организаций о начале проверки;
- 5) сроки направления уведомления организатором общественной проверки о принятии решения о ее проведении;
- 6) положения об итоговом документе общественной проверки;
- 7) срок направления итогового документа общественной проверки.

Список использованной литературы

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213.

2. Суркова И.С. к вопросу о наименовании и предмете правового регулирования регионального закона об общественном контроле / И.С. Суркова // Вестник института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. Иркутск : Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. – 2016. – № 1. – С. 48–54.

3. Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – М. : Юрист, 2014, № 10. – С. 8.

4. Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. 1305-З № 167-V (в ред. от 27 нояб. 2015 г.) // Якутские ведомости. – 2014. – № 30.

5. О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области : Закон Курской области от 28 апреля 2015 г. №39-ЗКО // Курская правда. – 2015. – № 53.

6. О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области : Закон Пензенской области от 4 марта 2015г. № 2679-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. – 2015. – № 12.
7. О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым : Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 г. № 145-ЗРК/2015 // Крымские известия. – 2015. – № 189 (5855).
8. О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области : Закон Тамбовской области от 29 апреля 2015 г. № 522-З // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). – 2015. – № 32 (1579).
9. Об общественном контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 29 июля 2015 г. № 52-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2015. – 20 авг.
10. Об общественном контроле в Архангельской области : Закон Архангельской области от 26 октября 2015 г. № 338-20-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. – 2015. – № 20.
11. Об общественном контроле в Иркутской области : Закон Иркутской области от 7 июля 2015 г. № 57- ОЗ // Областная. – 2015. – № 77.
12. Об общественном контроле в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 25 декабря 2015г. № 3305-КЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://publication.pravo.gov.ru>. – 2015.
13. Об общественном контроле в Ленинградской области: Областной закон Ленинградской области от 13 ноября 2015 г. № 114-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. – 17.11.2015.
14. Об общественном контроле в Нижегородской области : Закон Нижегородской области от 22 сентября 2015 г. № 127-З // Нижегородские новости. – 2015. – № 144 (5707).
15. Об общественном контроле в Оренбургской области : Закон Оренбургской области от 2 сентября 2015 г. №3359/933-V-ОЗ // Оренбуржье. – 2015. – № 112.
16. Об общественном контроле в Челябинской области : Закон Челябинской области от 13 апреля 2015 г. №155-ЗО // Южноуральская панорама. – 2015. – № 59.
17. Об общественном контроле в Ямало-Ненецком автономном округе : Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 декабря 2015 г. № 139-ЗАО // Красный Север. – 2015. – № 100.
18. Об общественном контроле в Ярославской области : Закон Ярославской области от 21 мая 2015 г. № 35-З // Документ-Регион. – 2015. – № 41.
19. Об осуществлении общественного контроля в городе Севастополе: Закон города Севастополя от 20 октября 2015 г. № 192-ЗС // Севастопольские известия. – 2015. – № 89.
20. Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва : Закон Республики Тыва от 5 июля 2015 г. № 100-ЗРТ // Тувинская правда. – 2015. – № 76.

21. Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области : Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 5 // Тюменская область сегодня. – 2015. – № 3.

22. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области : Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-ОЗ // Амурская правда. – 2015. – № 1.

23. Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области : Закон Московской области от 22 июля 2015 г. № 130/2015-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2015. – № 141.

24. Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Ненецком автономном округе : Закон НАО от 30 мая 2016 г. № 212-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. – 31.05.2016.

25. Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Псковской области: Закон Псковской области от 15 декабря 2015 г. № 1605-ОЗ // Псковская правда. – 2015. – № 92.

26. Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае : Закон Хабаровского края от 22 сентября 2015 г. № 110 // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. – 25.09.2015.

27. Об общественном контроле в Самарской области : Закон Самарской области от 14 апреля 2016 г. № 49-ГД // Волжская коммуна. – 2016. – № 88 (29634).

28. Об общественном контроле в Свердловской области : Закон Свердловской области от 19 декабря 2016 г. № 151-ОЗ // Областная газета. – 2016. – № 239.

29. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Забайкальском крае : Закон Забайкальского края от 27.12.2016 г. № 1441-ЗЗК // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. – 2016.

30. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Астраханской области : Закон Астраханской области от 1 марта 2016 г. № 3/2016 – ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 2016. – № 9.

31. О регулировании некоторых вопросов общественного контроля в Новгородской области : Закон Новгородской области от 3 апреля 2017 г. № 89-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. – 2017.

32. О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Калужской области : Закон Калужской области от 30 марта 2017 г. № 177-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. – 2017.

33. Об общественном контроле в Калининградской области : Закон Калининградской области от 5 июля 2017 г. № 93 // Калининградская правда. – 2017. – № 124.

34. Об общественном контроле в Чувашской Республике : Закон Чувашской Республики от 29 декабря 2015 г. № 86 // Республика. – 2016. – № 1 (1163).

35. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля : Закон Ставропольского края от 9 ноября 2017 г. № 120-кз // Ставропольская правда. – 2017. – № 126.