

**КРАТКИЙ КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 21 ИЮЛЯ 2014 ГОДА N 212-ФЗ
"ОБ ОСНОВАХ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 25 августа 2016 года

А.Н. ДЕМЕНТЬЕВ

Дементьев Александр Николаевич, доктор юридических наук, советник государственной службы Российской Федерации 2 класса, автор 4 монографий и более 100 научных публикаций. Автор многочисленных аналитических материалов в издании "Аналитический вестник" Совета Федерации, участвовал в подготовке первых докладов "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Сфера научных интересов - конституционное и муниципальное право, парламентское право, законодательный процесс и законодательная деятельность, законодательство о противодействии коррупции и др.

Рецензент:

Авакьян Сурен Адибекович, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

В 2014 году вступил в силу Федеральный закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". Закон имеет рамочный характер и предполагает необходимость конкретизации его положений в федеральном законодательстве. В одном из первых комментариев к Федеральному закону от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" автором представлен краткий анализ положений Федерального закона в системе законодательства Российской Федерации, предложено их комплексное толкование во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

В комментарии обобщена практика участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций, Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат и других структур в общественном контроле, предложены направления развития законодательства об общественном контроле, представлено практическое толкование понятий "общественный мониторинг", "общественная экспертиза", "общественная проверка", "общественный инспектор", "общественный эксперт", "конфликт интересов" применительно к законодательству об общественном контроле.

Комментарий будет полезен активистам общественного контроля, государственным и муниципальным служащим, членам общественных палат, общественных объединений и некоммерческих организаций, гражданам, научным работникам и специалистам, интересующимся проблемами, практикой становления и развития институтов общественного контроля в Российской Федерации.

Вступление

Подготовка проекта Федерального закона об общественном контроле, его обсуждение, внесение Президентом Российской Федерации законопроекта в Государственную Думу, его рассмотрение в Государственной Думе и принятие Федерального закона сопровождались широкой, острой дискуссией как в обществе в среде активных участников общественного контроля, представителей некоммерческих организаций и общественных объединений, так и в органах государственной власти и органах местного самоуправления, общественных палатах различного уровня.

Необходимость подготовки и принятия такого Закона была обозначена в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2013 года. Основу законопроекта, внесенного Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, составили наработки Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Общественной палаты Российской Федерации. Концептуально принятый в 2014 году Федеральный закон носит рамочный характер. В Законе содержатся комплексные положения и нормы, позволяющие развивать и совершенствовать на системной основе правовую базу общественного контроля в Российской Федерации.

О сложности и многогранности предмета регулирования Федерального закона об общественном контроле свидетельствует содержание и проблематика выступлений участников "круглого стола" на тему: "Развитие общественного контроля в Российской Федерации", проведенного по инициативе Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций 26 мая 2014 года в преддверии принятия во втором чтении проекта Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", внесенного Президентом Российской Федерации. В частности, предложения членов Общественной палаты Российской Федерации о введении в Закон института аккредитации для субъектов общественного контроля. Положения об аккредитации, отсутствующие в законопроекте, внесенном Президентом Российской Федерации, не нашли поддержки у депутатов Государственной Думы и не были включены в Федеральный закон. Многие предложения экспертов и специалистов о введении в текст законопроекта положений об объектах

общественного контроля, о квалификационных требованиях к участникам общественного контроля, порядке финансового обеспечения деятельности участников общественного контроля, об организационных механизмах выявления и предотвращения конфликта интересов не получили своего развития и детализации в принятом Федеральном законе. Рамочный характер Федерального закона от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", принятого Государственной Думой 4 июля 2014 года, одобренного Советом Федерации и подписанного 21 июля 2014 года Президентом Российской Федерации, позволяет в будущем совершенствовать его положения, опираясь на анализ правоприменительной практики. Кроме того, согласно материалам, представленным при внесении проекта Федерального закона в Государственную Думу, в развитие принятого Федерального закона должны быть подготовлены и внесены изменения и дополнения более чем в 25 федеральных законов.

В подготовленном автором комментарии дано комплексное толкование положений Федерального закона во взаимосвязи их с положениями федерального законодательства, сделан акцент на толковании и разъяснении его новелл и спорных положений. В то же время некоторые позиции автора по вопросам общественного контроля являются дискуссионными как с точки зрения доктринальных положений, так и с точки зрения возможности их практической реализации.

Несмотря на отмеченные недостатки, комментарий будет полезен, прежде всего, членам общественных объединений и некоммерческих организаций, участвующих или планирующих участвовать в общественном контроле.

Председатель Комитета Государственной Думы
по делам общественных объединений и
религиозных организаций, депутат фракции ЛДПР

Я.Е.Нилов

21 июля 2014 года

N 212-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

ОБ ОСНОВАХ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 1

1. Федеральным законом от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об основах общественного контроля, Федеральный закон) устанавливаются правовые основы организации и осуществления общественного контроля, определяется сфера деятельности общественного контроля как правового института в Российской Федерации. Федеральный законодатель установил, что общественный контроль в Российской Федерации осуществляется за деятельностью (бездеятельностью):

- органов государственной власти;
- органов местного самоуправления;
- государственных и муниципальных организаций;
- иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Тем самым сфера правового регулирования общественного контроля ограничена только публичными правоотношениями. Сфера частноправовых отношений, по существу, выведена из сферы общественного контроля. К такому исключению из общих правил относятся положения статьи 15 "Общественные инспекции и группы общественного контроля", которые носят отсылочный характер к федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, муниципальным нормативным правовым актам. Однако и в этом случае сфера общественного контроля также носит публично-правовой характер. Объектом же контроля является уже, напротив, не только и не столько деятельность органов власти, сколько деятельность органов и (или) организаций (как осуществляющих публичные функции, так и действующих в частноправовых рамках) со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Основной задачей институтов общественного контроля в рамках положений статьи 15 является содействие соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учету общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Для этого в статье 15 предусмотрена возможность формирования общественных инспекций и групп общественного контроля, полномочия, порядок организации и деятельности которых определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (см. комментарий к статье 15).

2. В Федеральном законе термин "публичные полномочия" употребляется в широком смысле по сравнению с сопряженными терминами "публичные обязательства", "публичные функции", "публично-

значимая компетенция", используемыми в других федеральных законах и в законодательстве Российской Федерации в целом. Термин "публичные полномочия" используется в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и некоторых других федеральных законах.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 года N 19-П "По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области", публично значимые функции (публичные полномочия) в общем случае могут возлагаться на:

- учреждения, обеспечивающие осуществление полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;

- предприятия, правовое положение которых определяется Гражданским кодексом Российской Федерации (статьи 113 - 115) и Федеральным законом от 14 ноября 2002 года N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях";

- другие организации, деятельность которых не может рассматриваться в отрыве от публичных функций создавшего их публичного образования.

В соответствии с положениями параграфа 4 "Государственные и муниципальные унитарные предприятия" Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 14 ноября 2002 года N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" (статья 2) унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

В Российской Федерации создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий:

- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения - федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное предприятие;

- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления - федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное казенное предприятие.

Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

В Российской Федерации от имени Российской Федерации права собственника имущества федерального государственного предприятия может осуществлять:

- Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом" в порядке, установленном Федеральным законом "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом";

- государственная академия наук в порядке, установленном Федеральным законом от 23 августа 1996 года N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике";

- федеральное государственное бюджетное учреждение "Национальный исследовательский центр "Институт имени Н.Е. Жуковского" в соответствии с Федеральным законом "О Национальном исследовательском центре "Институт имени Н.Е. Жуковского";

- Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос" в порядке, установленном Федеральным законом "О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос";

- федеральное государственное бюджетное учреждение "Национальный исследовательский центр "Курчатовский институт" в соответствии с Федеральным законом "О национальном исследовательском центре "Курчатовский институт".

Таким образом, из системного толкования положений настоящей статьи в сопоставлении их с положениями других федеральных законов, с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации следует, что федеральный законодатель употребляет термин "публичные полномочия", связывая его как с органами государственной власти и органами местного самоуправления, так и с государственными и муниципальными предприятиями и организациями, иными органами и организациями, деятельность которых не может рассматриваться в отрыве от исполнения публичных функций (публичных полномочий) создавших их органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также иных органов и организаций, которые исполняют отдельные публичные полномочия в соответствии с федеральными законами. Учитывая, что в статье публичные полномочия связываются с определением "отдельные", можно сделать вывод, что законодатель выделяет два вида полномочий: полномочия основные, осуществляемые органами государственной власти и органами местного самоуправления, и полномочия отдельные, осуществляемые иными органами, организациями и предприятиями, которым осуществление таких публичных полномочий поручено федеральным законом. К последним могут быть также отнесены, учитывая широкое толкование термина "публичные полномочия", любые органы и организации, получающие средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации <1>. В частности, к таковым, например, должны быть отнесены Пенсионный фонд Российской Федерации, корпорации с государственным участием, организации и предприятия, учрежденные органами государственной власти и органами местного самоуправления. Оговорка в статье "осуществляющие отдельные публичные полномочия в соответствии с федеральным законом" требует, чтобы в конкретном федеральном законе содержались четкие указания на характер и перечень таких отдельных публичных полномочий.

3. В целом Федеральным законом в трех главах устанавливаются цели, задачи и принципы общественного контроля, вводятся основные субъекты и формы общественного контроля, устанавливаются права и обязанности общественных экспертов и общественных инспекторов. Впервые в систему общественного контроля вводится один из основополагающих институтов, обеспечивающих правовые основы реализации принципов общественного контроля, установленных Федеральным законом - институт конфликта интересов.

Статья 2. Правовая основа общественного контроля

Комментарий к статье 2

Правовую основу общественного контроля составляет трехуровневая система нормативных правовых актов <2>. Несмотря на то что перечень нормативных правовых актов в соответствии с частью 1 комментируемой статьи является закрытым, в других статьях Федерального закона используются отсылочные положения к законодательству Российской Федерации. На практике организация и осуществление общественного контроля регулируются также локальными правовыми актами министерств и ведомств федерального и регионального уровней (уровня субъектов Российской Федерации). В трехуровневой системе нормативных правовых актов и локальных актов регулируется не только осуществление, но и порядок организации общественного контроля.

<2> О возможных вариантах классификации и систематизации правовых основ общественного контроля см.: Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 12. С. 32 - 37; Соколова О.С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. 2015. N 2. С. 133 - 138.

Нормативные правовые акты федерального уровня включают в себя базовый Федеральный закон от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", федеральные конституционные законы, отраслевые и специальные федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые и локальные акты федеральных министерств и ведомств. К специальным федеральным законам относится, например, Федеральный закон от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания".

Кроме того, осуществление общественного контроля регулируется также комплексом нормативных положений, содержащихся в таких Федеральных законах, как Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей", Федеральный закон от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", Федеральный закон от 5 апреля 2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и др.

К нормативным правовым актам регионального уровня относятся законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К муниципальным нормативным правовым актам относятся устав муниципального образования и нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования. Однако на практике положения об организации и осуществлении общественного контроля могут содержаться не только в нормативных правовых актах, но и в других правовых актах муниципального уровня.

Большинство положений и норм Федерального закона не является предписаниями прямого действия, что соответствует его концепции как закона об основах общественного контроля в Российской Федерации. Федеральный закон содержит более 30 отсылочных положений, две трети из которых являются отсылочными положениями общего характера к федеральным законам. Тем самым предполагается, что регулирование тех или иных общественных отношений в сфере общественного контроля должно быть осуществлено в отраслевых либо в специальных федеральных законах в развитие общих положений Федерального закона. Перечень федеральных законов, в которые должны быть внесены изменения и дополнения, приведен в Приложении 1.

Аналогичный вывод относится также и к отсылочным положениям Федерального закона в отношении законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов. В Федеральном законе есть и прямые предписания. Так, в частности, полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля должны определяться не только федеральными законами, но и законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (часть 2 статьи 15). Примерный перечень и содержание правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, принятие которых предписано Федеральным законом N 212-ФЗ, приведены в Приложении 2.

В Федеральном законе содержатся также нормы и положения, которые при совокупном рассмотрении и толковании позволяют сделать вывод о том, что федеральный законодатель предусмотрел необходимость развития его положений в локальных правовых актах, издаваемых субъектами общественного контроля. Так, например, порядок проведения общественного мониторинга и определения его результатов устанавливается организатором общественного

мониторинга (часть 4 статьи 19), порядок организации и проведения общественной проверки - ее организатором (часть 3 статьи 20).

В целом комплексный анализ норм Федерального закона показывает, что развитие и совершенствование законодательства об общественном контроле предусматривает необходимость принятия специальных федеральных законов для отдельных сфер общественного контроля. В тексте комментария указывается содержание некоторых нормативных правовых актов, принятие которых необходимо в развитие положений Федерального закона. Общие положения Федерального закона, содержащиеся в нем нормы-принципы, которым должны подчиняться организация и деятельность институтов общественного контроля, позволят со временем сформировать непротиворечивую развернутую нормативную правовую базу общественного контроля для конкретной сферы общественных отношений.

Представляется, что законодательное обеспечение развития института общественного контроля должно предусматривать, по крайней мере, следующие направления. Первое - детализация норм и положений, подробная регламентация процедур общественного контроля в отраслевых и специальных федеральных законах. Второе - принятие специальных федеральных законов в наиболее значимых сферах общественных отношений, таких как бюджетные отношения, градостроительное, земельное, экологическое, водное, лесное законодательство, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера и др. Третье направление, которое выведено частью 2 комментируемой статьи Федерального закона - из сферы непосредственного действия Федерального закона об общественном контроле в силу специфики деятельности органов власти в указанных сферах общественных отношений. Однако организация и деятельность общественного контроля в этих сферах подчиняется большей части целям, задачам и принципам, которые установлены Федеральным законом.

Четвертое направление развития законодательства Российской Федерации об общественном контроле - подготовка изменений и дополнений в действующие законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы об общественном контроле, либо принятие специальных и отраслевых законов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы общественного контроля в сферах общественных отношений, отнесенных к ведению субъектов Российской Федерации. Во многих субъектах Российской Федерации <3> в развитие Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" приняты специальные законы субъектов Российской Федерации об общественном контроле. Одним из типичных недостатков таких законов является наличие дословных "извлечений" из Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", а также отсутствие норм и положений, наличие которых предписано Федеральным законом (см., например, части 1, 2, 6 статьи 16, часть 3 статьи 20 и др.). Так, например, в Законе Нижегородской области от 22 сентября 2015 года N 127-3 "Об общественном контроле в Нижегородской области" содержится статья 2 "Правовая основа общественного контроля". В этой статье присутствуют отсылочные положения к некоторым законам Нижегородской области, в которых должны регулироваться особенности осуществления общественного контроля в отдельных сферах общественных отношений. К таковым, в частности, отнесены Законы Нижегородской области "Об отходах производства и потребления", "Об охране атмосферного воздуха в Нижегородской области", "Об охране озелененных территорий Нижегородской области", "Об особо охраняемых территориях в Нижегородской области", "О погребении и похоронном деле в Нижегородской области", "Об охране труда в Нижегородской области", "Об обеспечении чистоты и порядка на территории Нижегородской области". В то же время в указанных Законах не содержится никаких особенностей осуществления общественного контроля, а содержатся только общие положения об общественном контроле.

<3> Некоторые сведения о законах субъектов Российской Федерации об общественном контроле содержатся в литературе: Гриб В.В. Развитие регионального законодательства в сфере общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 11. С. 3 - 6.

Учитывая, что третий уровень нормативного правового регулирования является особым уровнем, уровнем местного самоуправления, наделенным в соответствии с Конституцией Российской Федерации собственными полномочиями, организация и деятельность которого регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", возникает необходимость разграничить полномочия муниципальных образований и субъектов Российской Федерации в сфере регламентации институтов общественного контроля. Такая необходимость существует и при разграничении полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования общественного контроля.

Федеральный закон об основах общественного контроля в Российской Федерации не содержит отдельных статей, в которых устанавливается такое разграничение полномочий. Тем не менее, как отмечалось выше, отдельные статьи содержат указания и предписания для установления уровня нормативного правового регулирования. Основными критериями при определении объема таких полномочий в сфере нормативного правового регулирования общественного контроля должны являться сфера собственных вопросов ведения субъектов Российской Федерации, сфера вопросов местного значения и наличие конкретных предписаний в Федеральном законе.

1. В части 2 комментируемой статьи закрепляется сложившаяся в Российской Федерации система регулирования общественного контроля в "специальных" сферах деятельности исполнительной власти, предполагающая наличие в том числе специальных знаний и квалификации у лиц, осуществляющих общественный контроль. В Федеральном законе от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"

устанавливаются правовые основы участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе.

2. Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 года N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" устанавливается, что (статья 46) общественные объединения врачей-психиатров, иные общественные объединения в соответствии со своими уставами (положениями) могут осуществлять контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан по их просьбе или с их согласия при оказании им психиатрической помощи. Такое право посещения медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь, стационарных учреждений социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, должно быть отражено в уставах (положениях) общественных объединений. Посещение медицинских организаций и учреждений должно согласовываться с органами, в ведении которых находятся такие медицинские организации.

3. Федеральным законом от 29 декабря 2010 года N 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" предусмотрено, что зарегистрированные в установленном федеральным законом порядке общественные объединения и иные некоммерческие организации в соответствии с их уставами, а также граждане вправе осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации общественный контроль за соблюдением требований указанного Федерального закона.

4. В соответствии с положениями статьи 28 "Общественные объединения по защите прав граждан в сфере охраны здоровья" Федерального закона от 21 ноября 2011 года N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" граждане имеют право на создание общественных объединений по защите прав граждан в сфере охраны здоровья, формируемых на добровольной основе.

Общественные объединения по защите прав граждан в сфере охраны здоровья могут в установленном законодательством Российской Федерации порядке принимать участие в разработке норм и правил в сфере охраны здоровья и решении вопросов, связанных с нарушением таких норм и правил. Такие объединения не вправе осуществлять рекламу конкретных торговых наименований лекарственных препаратов, биологически активных добавок, медицинских изделий, специализированных продуктов лечебного питания и заменителей грудного молока.

5. В соответствии с положениями пункта 4 части 1 статьи 9 "Права и обязанности граждан в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" Федерального закона от 23 февраля 2013 года N 15-ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака" граждане имеют право осуществления общественного контроля за реализацией мероприятий, направленных на предотвращение воздействия окружающего табачного дыма и сокращение потребления табака.

6. В соответствии с положениями статьи 50 Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции" общественный контроль за деятельностью полиции могут осуществлять граждане Российской Федерации, общественные объединения. Общественная палата Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью полиции в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации". Общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органах, осуществляют контроль за деятельностью полиции в соответствии с положениями об этих советах.

Из сферы действия общественного контроля в смысле комментируемого Федерального закона законодатель обоснованно вывел отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах. Во-первых, Федеральным законом от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" определены специальные органы и установлены специальные процедуры для осуществления контроля за проведением выборов и референдумов. Законодательством о выборах и референдумах регулируется деятельность не только избирательных комиссий и комиссий референдума, участников избирательного процесса и участников референдума, но и других субъектов избирательного процесса, наиболее значимыми из которых являются политические партии и их представители, поскольку политическая партия - особый вид общественного объединения, целью которого является достижение властных полномочий посредством процедуры выборов. Во-вторых, законодательство о выборах и референдумах строго регламентирует число субъектов избирательного процесса. Включение в число субъектов, наделенных правом контроля за проведением выборов и референдумов, еще и субъектов и участников общественного контроля потребовало бы радикального пересмотра законодательства о выборах и референдумах.

Положение комментируемой части 4 настоящей статьи является руководящим принципом для федерального законодателя, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления - при подготовке и принятии законов и нормативных правовых актов, а также для судебной власти при вынесении судебных решений.

Статья 3. Право граждан на участие в осуществлении общественного контроля

Комментарий к статье 3

1. Право граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля, по мнению некоторых специалистов, проистекает из конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства <4>. Однако законодательством Российской Федерации и

положениями kommentуемого Федерального закона такая связь между конституционными правами граждан и правами на осуществление общественного контроля не устанавливается.

<4> Дискуссию по этой проблеме см.: Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 12. С. 32 - 37.

2. В части 1 установлены два возможных способа реализации гражданами Российской Федерации права осуществления общественного контроля: в личном качестве и в составе общественного объединения, то есть через членство в общественных объединениях и иных негосударственных некоммерческих организациях, либо через делегирование общественными объединениями граждан Российской Федерации членов общественного объединения в состав структур общественного контроля.

3. В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (статья 5).

В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (статья 2). Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

4. Несмотря на то что в Федеральном законе декларируется право гражданина Российской Федерации лично осуществлять общественный контроль, в других статьях Федерального закона отсутствуют механизмы реализации такого права, а предусматриваются механизмы реализации права общественного контроля только через делегирование граждан Российской Федерации от лица субъектов общественного контроля, иных структур общественного контроля, а также от общественных объединений и некоммерческих организаций. В соответствии со статьей 9 комментируемого Федерального закона граждане Российской Федерации субъектами контроля не являются.

В то же время Федеральный закон содержит отсылочные нормы к другим федеральным законам, в которых содержатся положения об осуществлении общественного контроля гражданами Российской Федерации непосредственно. В частности, например, в статье 20 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что в целях обеспечения прав и законных интересов граждан может осуществляться общественный жилищный контроль, субъектами которого могут являться общественные объединения, иные некоммерческие организации, советы многоквартирных домов, другие заинтересованные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации. Представляется, что подобные положения необходимо согласовать с положениями Федерального закона об основах общественного контроля.

Наибольшим объемом прав (в том числе лично участвовать в осуществлении общественного контроля) по осуществлению общественного контроля граждан Российской Федерации наделяет Федеральный закон от 5 апреля 2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". В статье 102 "Общественный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок" предусмотрено, что граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.

Общественный контроль осуществляется в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Федерального закона о закупках;

4) обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Федеральным законом о закупках;

5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных

лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

б) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом о закупках установлено, что запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, иные обращения, направленные общественными объединениями и объединениями юридических лиц, рассматриваются заказчиками в соответствии с законодательством Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан.

Члены общественных объединений и объединений юридических лиц обязаны обеспечивать конфиденциальность информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами и которая стала им известна в ходе осуществления общественного контроля.

Добровольность участия граждан Российской Федерации в осуществлении общественного контроля является одним из определяющих принципов, содержащихся в статье 6 Федерального закона. Принуждение гражданина Российской Федерации к участию в общественном контроле должно рассматриваться как нарушение его права на такое участие. Комментируемое положение является руководящим принципом при защите прав граждан и для принятия решений в судебной системе Российской Федерации.

Частью 4 вводятся новые понятия в федеральное законодательство об общественном контроле: общественный эксперт и общественный инспектор. В статьях 21 и 23 установлены права и обязанности общественного эксперта и общественного инспектора, которые связаны с основными формами общественного контроля: общественной проверкой (статья 20) и общественной экспертизой (статья 22). Основные принципы и требования организации и проведения общественного контроля с участием общественных экспертов и общественных инспекторов содержатся в Федеральном законе, а также, в зависимости от специфики сфер общественных отношений, в которых проводится общественный контроль, в других федеральных законах. В частности, такие требования содержатся в Федеральном законе от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания".

Федеральным законом устанавливается приоритет коллективных форм общественного контроля через общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

Формы общественного контроля, установленные Федеральным законом, могут быть классифицированы по следующим основаниям: по инициаторам общественного контроля, по организаторам общественного контроля, по участникам общественного контроля.

Определения форм общественного контроля даются в статьях 19, 20 и 22. Федеральным законом установлены следующие формы общественного контроля: общественный мониторинг, общественная проверка и общественная экспертиза. Следует отметить, что отнесение общественного обсуждения к форме общественного контроля в настоящей части находится в противоречии с положениями статьи 18 комментируемого Закона, согласно которым общественное обсуждение отнесено не к форме общественного контроля, к форме взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления.

Федеральным законом установлено, что общественный контроль может осуществляться в иных формах. В настоящее время в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях получили распространение и другие формы общественного контроля, например такие как общественное расследование.

Полномочия общественных объединений и некоммерческих организаций в сфере общественного контроля реализуются либо непосредственно, либо посредством участия в деятельности субъектов общественного контроля. Следует отметить, что общественные объединения и некоммерческие организации не могут быть организаторами общественной проверки, если это прямо не предусмотрено в Федеральном законе.

Если такая форма общественного контроля, как общественная проверка, требует в большинстве случаев содействия в организации и проведении общественной проверки со стороны контролируемых органов и организаций, то такие формы, как общественный мониторинг и общественная экспертиза могут быть инициированы, организованы и проведены самими инициаторами и организаторами общественного контроля.

Комментируемой частью установлено общее положение, закрепляющее сложившуюся практику нормативного правового регулирования инициирования, организации и проведения общественного контроля в некоторых сферах общественных отношений. В частности, например, в соответствии с положениями части 15 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" контрольный орган в сфере закупок проводит внеплановую проверку при получении обращения общественного объединения или объединения юридических лиц, осуществляющих общественный контроль в сфере закупок, с жалобой на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения или специализированной организации.

А в соответствии с положениями статьи 16 Федерального закона от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" члены общественной наблюдательной комиссии при осуществлении общественного контроля наделены обширными дополнительными полномочиями. Так, они вправе в составе не менее двух членов общественной наблюдательной комиссии без специального разрешения в установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся места принудительного содержания, порядке посещать места принудительного содержания при соблюдении установленных в них правил внутреннего распорядка. Члены общественной наблюдательной комиссии вправе:

- посещать камеры, карцеры, стационарные отделения, прогулочные дворики, библиотеки,

штрафные, дисциплинарные изоляторы, одиночные камеры, помещения для обеспечения личной безопасности лиц;

- беседовать с лицами, находящимися в местах принудительного содержания (лицами, подвергнутыми административному задержанию и административному аресту; военнослужащими, подвергнутыми дисциплинарному аресту; лицами, задержанными по подозрению в совершении преступления и (или) обвиняемыми в совершении преступления, к которым применена мера пресечения в виде заключения под стражу; осужденными к лишению свободы; несовершеннолетними, находящимися в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; несовершеннолетними, находящимися в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа и местах принудительного содержания).

Учитывая сложившуюся систему нормативного правового регулирования, развитие системы законодательства об общественном контроле будет сопряжено с необходимостью учета специфики сфер общественного контроля <5>. Что, в свою очередь, предполагает для осуществления эффективного общественного контроля наделение специальными федеральными законами субъектов, участников, инициаторов общественного контроля, общественных инспекторов и общественных экспертов дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля в конкретных сферах общественных отношений.

<5> См.: Общественный контроль в области здравоохранения и образования: Учеб. пособие / Под ред. А.В. Борбата, Н.А. Швечковой. М.: Юрист, 2014. 262 с.; Винокуров А.Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. N 3.

Положения настоящей части учитывают сложившуюся практику регулирования общественного контроля не только в публично-правовой, но и в частноправовой сфере, которая регулируется специальными Федеральными законами: Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей" и Федеральным законом от 12 января 1996 года N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности".

В частности, профсоюзы вправе осуществлять профсоюзный контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости, за состоянием охраны труда и окружающей среды, вправе осуществлять профсоюзный контроль за соблюдением законодательства в сферах создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в разработке мер по социальной защите работников, определению основных критериев жизненного уровня, размеров индексации заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и компенсаций.

Общественные объединения, ассоциации, союзы потребителей вправе:

- участвовать в разработке обязательных требований к товарам (работам, услугам), а также проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

- проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия потребительских свойств товаров (работ, услуг) заявленной продавцами (изготовителями, исполнителями) информации о них;

- осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей;

- направлять в орган государственного надзора и органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей;

- участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей в связи с обращениями потребителей.

Статья 4. Общественный контроль

Комментарий к статье 4

В части 1 комментируемой статьи впервые в российском законодательстве дается определение общественного контроля, содержится указание на цели общественного контроля, осуществляемого субъектами общественного контроля, а также указываются его сферы деятельности <6>. Определением вводится также понятие субъектов общественного контроля, закрытый перечень которых указан в статье 9 Федерального закона. Согласно определению целями общественного контроля являются наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также общественная проверка, анализ и общественная оценка издаваемых ими актов и принимаемых решений (см. комментарий к статье 1).

<6> Зубарев С.М. Вопросы теории и правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов публичной власти Российской Федерации // Вопросы правоведения. 2015. N 3. С. 75 - 117; Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 11. С. 3 - 13.

Следует отметить, что законодатель в данном определении указал, по существу, не цели деятельности общественного контроля, а формы общественного контроля. В других статьях Федерального закона содержатся более точные формулировки целей и задач общественного контроля. См. комментарий к статье 5 Федерального закона.

Основным предметом общественного контроля в широком смысле является деятельность (бездеятельность) органов государственной власти, органов местного самоуправления,

государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Поэтому указанные в настоящей части формы общественного контроля - общественная проверка, анализ и общественная оценка относятся не только к издаваемым актам и принимаемым решениям государственными и муниципальными органами и организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, но и к их действиям (бездействию).

Положения части 2 статьи корреспондируют с положениями частей 5 и 6 статьи 3 об открытом перечне форм осуществления общественного контроля и об открытом перечне полномочий субъектов общественного контроля. Однако следует отметить, что согласно положениям данной части и иные формы общественного контроля, и дополнительные права и обязанности субъектов общественного контроля могут устанавливаться только федеральными законами. Если строго следовать этим положениям, ни другие формы общественного контроля, ни дополнительные полномочия субъектов общественного контроля не могут устанавливаться другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Статья 5. Цели и задачи общественного контроля

Комментарий к статье 5

В комментируемой статье сформулированы основные цели и задачи общественного контроля.

Задачи общественного контроля, содержащиеся в комментируемой статье, можно условно классифицировать, выделив в них две группы: внутренние задачи и внешние задачи. К внутренним задачам относятся задачи, непосредственно связанные с реализацией институтами общественного контроля мер, обеспечивающих общественный контроль как таковой. К ним относится, например, задача реализации гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. К внешним задачам можно отнести задачу повышения эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Внутренние и внешние задачи диалектически связаны между собой. Их реализация на практике должна обеспечить достижение целей, установленных в части 1 комментируемой статьи.

Следует особо отметить, что к целям общественного контроля не может быть отнесена защита прав и интересов предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность для получения прибыли, оказания коммерческих консультативных услуг и других услуг подобного рода.

Обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций общественного контроля является обязанностью органов власти. Одним из действенных механизмов обеспечения учета общественного мнения является общественный контроль, позволяющий при его эффективной организации представлять обоснованную консолидированную позицию и интересы граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций.

Достижение указанной цели обеспечивается через решение задач, сформулированных в пункте 4 части 2 настоящей статьи.

Цель общественного контроля, сформулированная в настоящем пункте, непосредственно связана с целью, сформулированной в пункте 1. Основным критерием общественной оценки деятельности органов власти является степень эффективности защиты ими прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 года утверждены (Пр-1168) Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Основами определяются принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Государственная политика осуществляется в тесном взаимодействии со структурами гражданского общества. Государство поддерживает в форме социального партнерства деятельность негосударственных организаций, которая способствует достижению целей государственной политики. Мерами государственной политики по поддержке институтов гражданского общества являются выделение грантов и использование государством иных мер материального содействия, а также нематериального поощрения негосударственных организаций, создающих и развивающих негосударственные формы правового просвещения и повышения правовой грамотности и правосознания граждан, информирования и юридической помощи за счет собственных средств на условиях социального партнерства, а также содействующих реализации государственной политики в вопросах повышения правовой культуры и формирования правосознания граждан.

Определения понятий "гражданское общество" и "институты гражданского общества" в федеральных законах не дается. Проблематика гражданского общества и в научном, и в практическом плане актуальна для нашей страны. Одним из базовых элементов гражданского общества является самоорганизация граждан и эффективно действующие общественные объединения, возникающие на основе такой самоорганизации. Наиболее часто в современной литературе ^{<7>} гражданское общество представляется как система организации и деятельности общественных структур в виде неправительственных и некоммерческих организаций.

^{<7>} См., например:, Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М.: Норма, 2008. 144 с.; Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством /

Важное значение для оценки состояния и выявления проблем становления и развития гражданского общества имеет деятельность Общественной палаты Российской Федерации. В соответствии с положениями статьи 22 Федерального закона от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" Общественная палата Российской Федерации ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты Российской Федерации доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

В статье 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции" содержатся положения о взаимодействии органов полиции и институтов гражданского общества. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел должен проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Результаты мониторинга регулярно доводятся до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Содействие общественного контроля в решении задач предупреждения и разрешения социальных конфликтов может быть реализовано, по крайней мере, по двум направлениям.

Во-первых, в предоставлении органам власти объективной, самостоятельной оценки деятельности органов власти и должностных лиц различного уровня в социальной сфере. Такую оценку общественных институтов органы власти обязаны учитывать в своей деятельности в силу нормативных предписаний и методических рекомендаций, разработанных федеральными органами исполнительной власти. Так, в Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 года N АМ-П36-89пр) содержатся многочисленные рекомендации по привлечению общественных организаций, отдельных экспертов и референтных групп экспертов к оценке деятельности органов исполнительной власти.

Во-вторых, в соответствии с федеральным законодательством общественным объединениям и некоммерческим организациям, участвующим непосредственно в решении таких задач, как предупреждение и разрешение социальных конфликтов (социальная поддержка и защита граждан, юридическая помощь гражданам и некоммерческим организациям, правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина), а также в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" для социально ориентированных некоммерческих организаций предусмотрены обширные меры поддержки, в том числе меры финансовой, имущественной, информационной, консультационной и другие формы поддержки.

Определения понятия "гражданская инициатива" не содержится в федеральном законодательстве. В федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации используются многочисленные термины, непосредственно связанные с термином "гражданская инициатива". Так, например, в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 N 93-р, употребляется термин "общественная инициатива".

В Указе Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" под общественными инициативами понимаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления.

В статье 26 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" используется более узкое понятие "правотворческая инициатива", с которой в муниципальном образовании может выступить группа граждан, обладающих избирательным правом. Предметом правотворческой инициативы является проект муниципального правового акта.

В статье 1 Закона города Москвы от 11 декабря 2002 года N 64 "О гражданской законодательной инициативе в городе Москве" употребляется термин "гражданская инициатива". В тексте Закона понятие гражданской инициативы сводится к понятию гражданской законодательной инициативы. Вносимый в порядке гражданской законодательной инициативы проект закона города Москвы может содержать только вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и города Москвы либо в ведении города Москвы. Проект закона города Москвы, вносимый в порядке реализации права гражданской законодательной инициативы, не должен содержать вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти города Москвы, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти города Москвы, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

- о персональном составе органов государственной власти города Москвы, органов местного самоуправления;

- об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

- о принятии или изменении бюджета города Москвы, бюджетов муниципальных образований и государственных внебюджетных фондов, изменении финансовых обязательств города, административного округа, района;

- о территориальном делении города Москвы;

- о введении, изменении и отмене налогов и сборов, а также освобождении от их уплаты;

- о полномочиях органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления;

- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

В статье 21 "Поддержка Общественной палатой гражданских инициатив" Федерального закона от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" к компетенции Общественной палаты Российской Федерации отнесены:

- сбор и обработка информации об инициативах граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

- доведение до сведения граждан Российской Федерации информации об инициативах граждан Российской Федерации.

Следует отметить, что Федеральный закон ограничивает цели и предмет гражданских инициатив. Гражданские инициативы могут быть направлены:

- на защиту прав и свобод человека и гражданина;

- на защиту прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Тем самым гражданские инициативы, осуществляемые в рамках общественного контроля, не могут быть направлены на защиту интересов коммерческих организаций.

Прозрачность и открытость деятельности власти - основа доверия со стороны граждан и общества к государственным институтам. Принципы открытости, сформулированные в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, в полной мере применимы к обеспечению открытости органов власти любого уровня. Принцип открытости федеральных органов исполнительной власти должен реализовываться через следование принципам более низкого уровня: принципам информационной открытости, понятности, подотчетности, принципу вовлеченности гражданского общества, означающему обеспечение возможности участия граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" наряду с указанной в настоящем пункте задачей предусматриваются также следующие меры по профилактике коррупции:

- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Решение задачи обеспечения открытости органов власти непосредственным образом связано с решением задачи предупреждения и профилактики коррупции. Открытость деятельности власти - основной механизм, обеспечивающий условия для предотвращения и предупреждения коррупционных проявлений.

В настоящее время на законодательном уровне созданы правовые условия для вовлечения субъектов общественного контроля, общественных объединений и некоммерческих организаций в систему мер, обеспечивающих противодействие коррупции. Исследователи выделяют следующие антикоррупционные меры:

- участие в разработке и реализации антикоррупционных программ;

- организация общественного контроля за реализацией законов и нормативных правовых актов;

- разработка рекомендаций в противодействии коррупции;

- проведение непрерывного антикоррупционного мониторинга законодательства и эффективности его реализации.

В Методических рекомендациях по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти к основным способам оценки деятельности федерального органа исполнительной власти отнесен общественный контроль через наблюдение и представление независимых докладов о состоянии сферы общественных отношений Президенту Российской Федерации, уполномоченному по правам человека, руководителю федерального органа исполнительной власти.

Независимая оценка общественными советами качества оказания услуг медицинскими организациями, услуг организациями социального обслуживания предусмотрена Федеральными законами от 21 ноября 2011 года N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации". В указанных Федеральных законах независимая оценка качества услуг отнесена к форме общественного контроля.

Статья 6. Принципы общественного контроля

Комментарий к статье 6

Принципы общественного контроля, содержащиеся в комментируемой статье, представляется целесообразным разделить на две группы принципов: принципы организации и деятельности общественного контроля и принципы взаимодействия субъектов и участников общественного контроля с органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Принцип приоритета прав и законных интересов человека и гражданина закреплен в статье 2 Конституции Российской Федерации: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства".

Этот принцип непосредственно сопряжен с целями общественного контроля, указанными в пункте 1 части 1 статьи 5 комментируемого Федерального закона: обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Граждане Российской Федерации, субъекты общественного контроля, общественные объединения, некоммерческие организации участвуют в осуществлении общественного контроля по собственной инициативе, на добровольной, а не на принудительной основе, без предварительного разрешения кого бы то ни было, в том числе и органов публичной власти. Добровольность также означает необязательность участия в общественном контроле. Никто не может принудить граждан и общественные объединения участвовать в осуществлении общественного контроля.

Принцип самостоятельности субъектов общественного контроля и их независимости от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, означает запрет влияния указанных органов на содержание принимаемых субъектами общественного контроля решений, на определение порядка принятия таких решений, ограничение и расширение указанными органами форм и методов деятельности субъектов общественного контроля, запрет финансирования органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, деятельности субъектов общественного контроля.

Под гласностью (публичностью) деятельности власти понимается открытость всех действий и решений власти (за исключением случаев, особо установленных законом) для неопределенного круга лиц.

Принцип публичности и открытости выражается в доступности для лиц, непосредственно не участвующих в общественном контроле, информации об общественном контроле и в возможности по собственной инициативе принять участие в обсуждении его результатов.

Принцип публичности общественного контроля является важнейшим принципом, следование которому на практике обеспечивает доверие граждан и общества к институтам общественного контроля.

Принцип законности заключается в верховенстве закона в иерархии нормативных правовых актов, обязательности и исполнимости закона для всех.

Субъекты общественного контроля должны быть свободны от каких-либо предпочтений, в том числе и связанных с политическими, религиозными убеждениями, предубеждений, предвзятости. При осуществлении общественного контроля они должны действовать таким образом, чтобы исключить какие-либо сомнения в его беспристрастности и добросовестности. Принципы объективности и беспристрастности обеспечиваются через отсутствие конфликта интересов при проведении общественного контроля.

Принцип достоверности результатов общественного контроля означает соответствие выводов фактам, содержащимся в результатах общественного контроля.

Обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, является одним из основных принципов, на основе которого строится взаимодействие органов власти и субъектов общественного контроля (участников общественного контроля). Обязательность рассмотрения итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах, является императивным принципом деятельности для органов власти. Требование обязательности рассмотрения документов общественного контроля содержится во многих федеральных законах. Учет мнений, предложений, рекомендаций и выводов общественного контроля в безусловном порядке должен быть обеспечен, если такие требования установлены не только в федеральных законах, но и в случаях, предусмотренных иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Следует отметить, что такая формулировка принципа "обязательности рассмотрения" наделяет полномочиями субъекты Российской Федерации и муниципальные образования устанавливать случаи, при которых должны в императивном порядке учитываться органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предложения, рекомендации и выводы общественного контроля. Такая формулировка принципа позволяет в том числе реализовать и нормотворческие инициативы субъектов общественного контроля.

Принцип многообразия форм общественного контроля сопряжен с положениями части 2 статьи 4, частей 5 и 6 статьи 3 комментируемого Федерального закона, в соответствии с которыми общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных Федеральным законом, так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных федеральными законами, а также могут быть наделены федеральными законами дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля.

Принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных

и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, означает также недопустимость вмешательства в реализацию полномочий должностных лиц и сотрудников указанных органов и организаций. Принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля должен также обеспечиваться соблюдением принципов самоконтроля со стороны субъектов общественного контроля, не допускающих превышение их полномочий при проведении общественного контроля. Необходимо отметить, что данный принцип должен быть в равной мере отнесен к деятельности участников общественного контроля и органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

В отличие от принципа недопустимости необоснованного вмешательства принцип недопустимости оказания неправомерного воздействия субъектами и участниками общественного контроля на указанные органы и организации должен реализовываться через нормативные предписания в законодательстве. Несоблюдение таких нормативных предписаний характеризует степень неправомерного воздействия субъектов и участников общественного контроля на лиц, подвергнутых общественному контролю.

Принцип презумпции добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, означает, что субъекты и участники общественного контроля должны при проведении общественного контроля изначально исходить из добросовестности действий лиц, органов и организаций, деятельность которых будет "подвергнута" общественному контролю.

Принцип недопустимости вмешательства субъектов и участников общественного контроля в сферу деятельности политических партий корреспондирует с принципом соблюдения нейтральности субъектами общественного контроля, исключающим возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля, установленного в пункте 12 настоящей части. Комментируемый принцип согласуется в том числе и с положениями статьи 1 комментируемого Закона о сфере общественных отношений, на которые распространяется общественный контроль.

Политическая партия в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" является одной из организационно-правовых форм общественного объединения. Поэтому допущение о возможности осуществления общественного контроля за деятельностью политических партий со стороны общественных объединений и НКО противоречило бы концептуальным положениям Федерального закона. Из сферы общественного контроля исходя из этого принципа исключается не только деятельность политических партий, но и других общественных объединений (общественных организаций, общественных движений, общественных фондов, общественных учреждений, органов общественной самодеятельности).

Принцип соблюдения нейтральности субъектами и участниками общественного контроля, исключающий возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля, корреспондирует с принципом недопустимости вмешательства в сферу деятельности политических партий субъектов и участников общественного контроля.

Статья 7. Информационное обеспечение общественного контроля

Комментарий к статье 7

В статье систематизируются положения федерального законодательства об информационном обеспечении общественного контроля.

Учитывая, что общественные палаты в соответствии с положениями статьи 9 Федерального закона являются субъектами общественного контроля, они могут предоставлять возможность использовать свои сайты другим субъектам общественного контроля. На практике такое право может быть предоставлено Общественной палатой Российской Федерации общественным палатам субъектов Российской Федерации и общественным палатам (советам) муниципальных образований. В свою очередь, общественные палаты субъектов Российской Федерации предоставляют такую возможность общественным палатам (советам) муниципальных образований. Обязанность общественной палаты субъекта Российской Федерации предоставлять возможность использовать свои сайты общественным палатам (советам) муниципальных образований может быть закреплена как в законе субъекта Российской Федерации, так и обеспечена заключением соглашения между общественной палатой субъекта Российской Федерации и общественными палатами (советами) муниципальных образований.

В субъектах Российской Федерации на законодательном уровне установлены дополнительные гарантии информационного обеспечения общественного контроля, обеспечения его публичности и открытости. Законом Мурманской области от 14 ноября 2014 года N 1781-01-ЗМО "О дополнительных мерах обеспечения общественного контроля" установлены следующие гарантии. Органы государственной власти Мурманской области и государственные областные организации Мурманской области размещают на своих официальных сайтах в сети Интернет:

- информацию о начале процедуры общественного контроля и о его организаторе (наименование, контактная информация) - в течение двух рабочих дней со дня получения информации о начале процедуры общественного контроля;
- итоговый документ, подготовленный по результатам общественного контроля - в течение двух рабочих дней со дня его предоставления организатором общественного контроля;
- ответ по результатам рассмотрения итогового документа - в день его направления организатору общественного контроля.

Подобные дополнительные возможности публикации и открытости общественного контроля позволяют общественным объединениям и некоммерческим организациям, не имеющим собственных сайтов в сети Интернет, организовывать проведение таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг и общественная экспертиза, используя информационные ресурсы органов власти, выполняя тем самым требования части 1 статьи 8, статьи 19, статьи 26 комментируемого Федерального закона.

Положения части 3 комментируемой статьи обязывают субъекты общественного контроля:

в обязательном порядке размещать информацию о своей деятельности на сайтах;

предоставлять возможность пользователям направить и получить ответ на запрос, касающийся размещенной информации.

В дополнение к требованиям об обязательном указании адресов электронной почты, информация, размещаемая на сайтах, должна соответствовать и другим требованиям, содержащимся в Федеральном законе от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации".

Пользователям должна быть предоставлена любая информация, которой располагает субъект и участник общественного контроля, за исключением информации, которая отнесена законодательством Российской Федерации к информации ограниченного доступа.

См. также комментарий к статье 8.

Статья 8. Доступ к информации об общественном контроле

Комментарий к статье 8

Положения частей 1 и 2 настоящей статьи носят отсылочный характер к федеральному законодательству, устанавливающему ограничения для доступа пользователей к информации. Такие ограничения содержатся в следующих Федеральных законах.

1. В статье 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года N 5485-1 "О государственной тайне" в общем виде перечислено содержание той информации, которая подпадает под понятие информации, содержащей сведения о государственной тайне. В 118 пунктах Перечня сведений, отнесенных Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 года N 1203 "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" к сведениям, содержащим государственную тайну, конкретизированы и детализированы положения указанного Закона Российской Федерации.

2. Статьей 7 Федерального закона от 27 июля 2006 года N 152-ФЗ "О персональных данных" установлено, что операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом (конфиденциальность персональных данных). Персональные данные - любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

3. Положения о запрете открытия и распространения информации о состоянии здоровья физического лица (врачебная тайна) содержатся в Семейном кодексе Российской Федерации, в Федеральном законе от 21 ноября 2011 года N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в Законе Российской Федерации от 2 июля 1992 года N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" и других федеральных законах.

4. Положение о запрете распространения информации о нотариальной тайне содержится в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года N 4462-1.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации содержит положения о банковской тайне, тайне завещания, тайне страхования, Налоговый кодекс Российской Федерации - о налоговой тайне, а Семейный кодекс Российской Федерации - о тайне усыновления.

6. Положения о тайне следствия и тайне судопроизводства содержатся в гражданском процессуальном и уголовном процессуальном законодательстве.

7. Положения об адвокатской тайне, тайнах исповеди, конфиденциальности инсайдерской информации и других сведений содержатся, по крайней мере, еще не менее чем в 15 федеральных законах.

Взаимодействие субъектов и участников общественного контроля со средствами массовой информации регулируется тремя основными законами: Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 2124-1 "О средствах массовой информации", Федеральным законом от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" установлено, что ответ на обращение в общем случае должен быть дан в течение 30 дней со дня регистрации обращения.

Однако необходимо учитывать, что для запросов СМИ Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 2124-1 "О средствах массовой информации" установлен семидневный срок предоставления информации.

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну.

Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если требуемые сведения не могут быть представлены в семидневный срок. При этом уведомление об отказе или в отсрочке предоставления информации должно быть вручено представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса о предоставлении информации.

Статья 9. Субъекты общественного контроля

Комментарий к статье 9

В комментируемой статье установлен список субъектов общественного контроля, которые статьей 10 Федерального закона наделены соответствующими полномочиями. Объем этих полномочий отличается от объема полномочий участников общественного контроля. Список субъектов общественного контроля закрытый <8>. Однако это не означает, что задачами и функциями общественного контроля не могут быть наделены другие субъекты, осуществляющие общественный контроль. Аналогичными полномочиями либо другими специальными полномочиями могут быть наделены специальными федеральными законами и иные субъекты, участвующие в осуществлении общественного контроля. Анализ норм Федерального закона показывает, что некоторыми полномочиями субъектов общественного контроля наделены физические и юридические лица, участвующие в процедурах проведения государственных и муниципальных закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (см. комментарий к статье 24).

<8> Дискуссию о составе субъектов общественного контроля см.: Гражданское общество в России: вчера, сегодня, завтра / Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации. М.: Изд. Гос. Думы, 2014. Вып. 1; http://www.duma.gov.ru/analytics/publication-of-legal-department/2014/27_Grajdanskoe_obwestvo_2014.pdf. Загл. с экрана; Гриб В.В. Указ. соч.; Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Указ. соч.

В соответствии с положениями статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года N 188-ФЗ) в целях обеспечения прав и законных интересов граждан может осуществляться общественный жилищный контроль, субъектами которого могут являться общественные объединения, иные некоммерческие организации, советы многоквартирных домов, другие заинтересованные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статус и порядок деятельности Общественной палаты Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации".

Установление статуса и нормативное правовое регулирование деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации относится к исключительным полномочиям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом требований комментируемого Федерального закона, поскольку иное не установлено федеральным законодательством. См. также комментарий к статье 12 Федерального закона.

Установление статуса и нормативное правовое регулирование деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований относится к исключительным полномочиям представительных органов муниципальных образований с учетом требований комментируемого Федерального закона, поскольку иное не установлено федеральным законодательством.

1. В соответствии с частью 7 статьи 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции" при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органах образуются общественные советы, которые обеспечивают согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции. Общественные советы в том числе участвуют в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции; проводят общественную экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции; участвуют в обсуждении вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации.

Общественные советы осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции. Общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при его территориальных органах, осуществляют контроль за деятельностью полиции в соответствии с положениями об этих советах.

2. Общественные советы формируются на основе добровольного участия в их деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и организаций в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

3. Статус общественных советов при Министерстве внутренних дел и его территориальных органах утвержден Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года N 668. Положения об общественных советах при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации согласовываются:

- на уровне федеральных округов - с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах;
- на межрегиональном и региональном уровнях - с Общественным советом при Министерстве внутренних дел Российской Федерации;

- на районном уровне - с соответствующими общественными советами при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне.

4. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 года N 1027 "Об утверждении Положения об общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации" Общественный совет при Министерстве внутренних дел Российской Федерации является совещательным органом и образуется в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации и федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, профессиональных объединений предпринимателей и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции.

Приведем для примера подробное содержание Указа Президента Российской Федерации. Общественный совет наделен Указом обширными полномочиями, в том числе и для осуществления общественного контроля. Общественный совет имеет право:

- запрашивать и получать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, информацию о деятельности органов внутренних дел, если это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций;

- заслушивать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, информацию должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов о деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

- вносить руководству Министерства внутренних дел Российской Федерации предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;

- принимать участие в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации, в работе аттестационных комиссий органов внутренних дел и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел.

5. Члены Общественного совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах, имеют удостоверение, образец которого утверждается Министром внутренних дел Российской Федерации.

Члены Общественного совета имеют право:

- посещать без специального разрешения помещения, занимаемые органами внутренних дел, места принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц и лиц, подвергнутых административному аресту, в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации;

- знакомиться с обращениями граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов сотрудниками органов внутренних дел, а также с результатами рассмотрения таких обращений;

- ходатайствовать перед Министром внутренних дел Российской Федерации или определенными им должностными лицами о проведении проверок соблюдения сотрудниками органов внутренних дел прав, свобод и законных интересов граждан, требований к служебному поведению, норм профессиональной этики, принимать участие в таких проверках и знакомиться с их результатами;

- участвовать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, в работе совещаний, проводимых органами внутренних дел;

- присутствовать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан.

Члены Общественного совета обязаны соблюдать Кодекс этики члена Общественного совета, который утверждается Общественным советом.

Частью 2 комментируемой статьи предусмотрена возможность формирования, помимо субъектов общественного контроля, специальных организационных структур общественного контроля, если такие полномочия будут установлены законодательством Российской Федерации. Законодатель, устанавливая открытым перечнем организационных структур общественного контроля, учел существующую практику формирования организационных структур.

1. Порядок формирования и статус общественных наблюдательных комиссий установлен Федеральным законом от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания". Общественные наблюдательные комиссии и члены этих комиссий осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в соответствии с указанным Федеральным законом.

2. В настоящее время в законодательстве Российской Федерации предусмотрена возможность формирования организационных структур общественного контроля в виде общественных инспекций.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1991 года N 48 "Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках" к охране заповедной территории могут привлекаться общественные инспекции, сформированные комитетами по охране природы и общественными природоохранными организациями.

Следует иметь в виду, что основной целью создания подобных инспекций является не только общественный контроль, но и иные общественно значимые цели.

3. В Российской Федерации существует практика формирования таких структур общественного контроля, как группы общественного контроля. Так, Постановлением главы Ногинского района Московской области от 27 июля 1999 года N 1691 "О создании общественной организации "Группа

народного контроля" в целях борьбы с нарушениями прав потребителей товаров и услуг, а также "реанимации" общественного контроля на потребительском рынке Ногинского района была создана при администрации Ногинского района группа народного контроля с правами и обязанностями общественной организации. Члены группы народного контроля работают на общественных началах. Группа народного контроля представляет собой добровольную общественную организацию, основной задачей которой является оказание помощи контролирующим службам в организации действенного контроля: за работой предприятий торговли и общественного питания независимо от форм собственности, осуществляющих деятельность на потребительском рынке Ногинского района; за работой предприятий коммунального, бытового, транспортного обслуживания; за содержанием жилищного фонда и благоустройством района. Группе народных контролеров предоставлено право в рамках действующего законодательства принимать участие в проверках, проводимых контролирующими органами администрации Ногинского района, налоговыми органами, УВД г. Ногинска и другими контролирующими организациями, своевременно извещать руководителей соответствующих служб администрации Ногинского района о недостатках, вскрытых группой народного контроля на предприятиях и в учреждениях, обслуживающих население города и района. Члены группы народного контроля (народные контролеры) были названы инспекторами народного контроля.

4. В статье установлено, что в Российской Федерации могут быть образованы и иные организационные структуры общественного контроля, кроме указанных в пунктах 1 - 3 части 2 комментируемой статьи. Такие организационные структуры могут быть созданы только тогда, когда это прямо указано в законодательстве Российской Федерации.

Статья 10. Права и обязанности субъектов общественного контроля

Комментарий к статье 10

Положения пункта 1 части 1 комментируемой статьи корреспондируют с положениями других статей (часть 5 статьи 3, часть 2 статьи 4, пункт 8 статьи 6, часть 1 статьи 13, часть 1 статьи 18) Федерального закона, устанавливающими, что общественный контроль может осуществляться не только в формах, предусмотренных Федеральным законом, но и в других формах, если это предусмотрено другими федеральными законами, регулирующими особенности осуществления общественного контроля в конкретных сферах общественных отношений.

При этом права и обязанности субъектов общественного контроля, установленные в настоящей статье, необходимо соотносить с правами и обязанностями субъектов общественного контроля, установленными специальными федеральными законами.

В соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" Общественная палата Российской Федерации наделена особыми полномочиями по сравнению с полномочиями других организаторов и участников общественного контроля.

Так в соответствии с положениями статьи 1 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, широкого круга некоммерческих организаций и общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Таким образом, к таким особым полномочиям Общественной палаты Российской Федерации относятся полномочия по координации деятельности указанных выше общественных объединений и общественных организаций при осуществлении ими общественного контроля. Сравнивая указанные полномочия с полномочиями общественных объединений и некоммерческих организаций, следует отметить, что указанные организации Федеральным законом от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" и Федеральным законом от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" подобными полномочиями не наделены. Более того, наделение общественных организаций такими полномочиями противоречило бы принципам, на основе которых они формируются и действуют: добровольности образования, самоорганизации и самоуправления. Под общественным объединением в соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях" понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения.

В то же время комментируемый Федеральный закон допускает расширение полномочий участников общественного контроля, в том числе и наделение координационными полномочиями в специальных федеральных законах. Однако в таких федеральных законах должны быть установлены их сфера и предмет деятельности по координации организации и проведения общественного контроля.

Аналогичными полномочиями в пределах соответствующих территорий публичных образований наделены общественные палаты субъектов Российской Федерации и общественные палаты (советы) муниципальных образований.

Статус общественных советов при федеральных органах исполнительной власти определяется указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а статус общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации - нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Указанные координационные полномочия субъектов общественного контроля обеспечиваются особым порядком формирования таких органов с включением в их состав представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций. В то же время в соответствии с положениями статьи 10 комментируемого Федерального закона Общественная палата Российской Федерации может привлекать к своей работе общественные объединения, иные некоммерческие организации и иные объединения граждан Российской Федерации, представители которых не вошли в ее состав. Решение об участии в работе Общественной палаты общественных объединений, иных некоммерческих организаций и иных объединений граждан Российской Федерации, представители которых не вошли в ее состав, принимается советом Общественной палаты.

В пункте 2 части 1 комментируемой статьи установлено, что субъект общественного контроля наделен правами выступать при осуществлении общественного контроля в различном статусе: быть инициатором общественного контроля, организатором общественного контроля, участником общественного контроля.

Из совокупного толкования положений комментируемого Закона следует, что:

- инициатор общественного контроля может быть определен как любое физическое или юридическое лицо, субъект, участник и организатор общественного контроля. Инициатором общественного контроля могут быть в том числе органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, по инициативе которых могут быть организованы и осуществлены мероприятия общественного контроля (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза и другие формы общественного контроля);

- организатор общественного контроля может быть определен как субъект, принимающий решение о проведении мероприятий общественного контроля по предложению инициатора общественного контроля. Организатором общественного контроля в зависимости от мероприятия общественного контроля могут быть субъекты общественного контроля, негосударственные некоммерческие организации, органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, юридические лица и отдельные граждане, наделенные соответствующими полномочиями;

- участник общественного контроля может быть определен как любое юридическое или физическое лицо, которое по решению субъекта общественного контроля либо по собственной инициативе, если это не запрещено законодательством об общественном контроле, принимает участие в мероприятиях общественного контроля.

Учитывая содержание полномочий субъектов общественного контроля, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, следует сделать вывод о том, что субъекты общественного контроля наделены по сравнению с возможными инициаторами, организаторами, участниками общественного контроля таким важным полномочием, как координация взаимодействия других инициаторов, организаторов и участников общественного контроля при осуществлении всех этапов общественного контроля.

Положения комментируемого пункта носят отсылочный характер к федеральному законодательству. Право запрашивать информацию, необходимую для осуществления общественного контроля (как и во многих других случаях) в равной степени принадлежит не только субъектам общественного контроля, но и инициаторам, организаторам и участникам общественного контроля. Единственным ограничением для предоставления запрашиваемой информации для органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, являются ограничения, установленные законодательством Российской Федерации.

Положения статьи 20 Федерального закона от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" содержат исчерпывающий перечень оснований, исключающих возможность предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

См. также комментарий к статье 8.

В настоящем пункте учтена практика нормативного правового регулирования порядка посещения представителями субъектов общественного контроля органов государственной власти, органов местного самоуправления, федеральных органов исполнительной власти. В случае если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, ограничения и особенности посещения структур органов государственной власти и органов местного самоуправления допускаются только федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федерального уровня. Следует отметить, что Федеральный закон выделяет три уровня нормативного правового регулирования:

- федеральный - федеральными законами;
- региональный - законами субъектов Российской Федерации;

- муниципальными - муниципальными нормативными правовыми актами.

На практике отдельные аспекты регулируются также локальными нормативными правовыми актами.

Указанное правомочие субъектов общественного контроля содержится и в других федеральных законах и является одним из важнейших правомочий субъектов общественного контроля, ключевым образом влияющим на эффективность и результативность общественного контроля. Законодатель не устанавливает здесь ни перечень, ни форму документов, материалов, справок, рекомендаций и иных документов, которые могут быть подготовлены по результатам общественного контроля. Употребляется обобщающее понятие "итоговый документ". Исходя из такой формулировки правомочия, субъект общественного контроля может самостоятельно устанавливать и форму, и наименование, и требования к содержанию итогового документа. Главное условие, чтобы указанные параметры отвечали принципам общественного контроля. Субъект общественного контроля может самостоятельно определить необходимость, сроки и очередность направления итогового документа на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации.

Следует отметить, что данное правомочие субъекта общественного контроля предполагает и симметричную обязанность средств массовой информации опубликовать или обнародовать материалы общественного контроля.

Данное полномочие субъектов общественного контроля согласуется с одной из основных целей общественного контроля, указанной в статье 5 Федерального закона - обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Следует также отметить, что, поскольку законодателем употребляется императивная формула для направления материалов, полученных в ходе общественного контроля (если будут установлены факты нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций), субъекты общественного контроля обязаны направить такие материалы в структуры, указанные в настоящей статье, в том числе и органы прокуратуры. Для конкретизации полномочий органов прокуратуры в сфере общественного контроля необходимо внести корреспондирующие дополнения в Закон Российской Федерации от 17 января 1992 года N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации".

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации обязаны рассмотреть материалы в соответствии с вопросами своего ведения и направить ответ субъекту общественного контроля после рассмотрения материалов в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" не установлено специальной процедуры рассмотрения обращений и материалов общественного контроля. Поэтому такие материалы и обращения будут рассматриваться Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Следует также отметить, что материалы субъектов общественного контроля, направляемые Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, не могут содержать обращения по защите прав субъектов, связанных с предпринимательской деятельностью.

При обращении в суд в защиту неопределенного круга лиц должно быть указано, в чем заключается нарушение общественных интересов, прав и (или) законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. По общему правилу субъект общественного контроля, обратившийся в суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца.

Перечень прав субъектов общественного контроля и участников общественного контроля является открытым.

Так, например, Федеральным законом от 29 декабря 2010 года N 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" (статья 21) предусмотрено, что при осуществлении общественного контроля общественные объединения и иные некоммерческие организации, граждане вправе осуществлять мониторинг оборота информационной продукции и доступа детей к информации, в том числе посредством создания "горячих линий".

Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" предусмотрено право контрольного органа в сфере закупок проводить внеплановую проверку в случае получения обращения участника закупки либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц с жалобой на действия (бездействие) заказчика. В соответствии с указанным Федеральным законом (статья 102) общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

- подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;
- направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе

оценку осуществлению закупок и результатов выполнения контрактов в части их соответствия требованиям Федерального закона;

- обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Федеральным законом;

- обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

- обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

1. Обязанности субъектов общественного контроля, установленные в комментируемой статье, должны быть отнесены также и к представителям субъектов общественного контроля.

2. Обязанности, установленные в пунктах 1 - 3 части 1 комментируемой статьи, носят общий характер и являются производными от положений Конституции Российской Федерации. Указанные положения детализируются в федеральных законах, содержащих нормы об общественном контроле. Так, например, в статье 24 Федерального закона от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" установлены требования, которые должен соблюдать член общественной наблюдательной комиссии при осуществлении общественного контроля, а также ответственность за их несоблюдение. Нарушение членом общественной наблюдательной комиссии требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов по вопросам исполнения наказаний, а также неисполнение законных требований администрации места принудительного содержания влекут ответственность, установленную законодательством.

3. Несоблюдение требований о конфиденциальности информации, полученной в ходе осуществления общественного контроля, если ее распространение ограничено федеральными законами, для представителей субъектов общественного контроля и участников общественного контроля сопряжено с мерами ответственности. Федеральным законом от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" предусмотрено, что разглашение данных предварительного расследования, ставших известными члену общественной наблюдательной комиссии при осуществлении своих полномочий, влечет уголовную ответственность.

4. Обязанности субъекта общественного контроля являются одним из правовых средств, обеспечивающих реализацию такого принципа общественного контроля (статья 6), как публичность и открытость осуществления общественного контроля, и общественное обсуждение его результатов.

5. Федеральным законодательством могут быть установлены обязанности не только для субъектов общественного контроля, но и для общественных объединений, участвующих в общественном контроле в сферах, установленных специальными федеральными законами. Так, Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 года N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" (статья 46) устанавливается, что представители общественных объединений обязаны согласовать условия посещения с руководителем медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь, или стационарного учреждения социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, ознакомиться с правилами, действующими в нем, выполнять их и подписать обязательство о неразглашении врачебной тайны.

6. Учитывая практику законодательного регулирования институтов общественного контроля в Российской Федерации, Федеральным законом установлен открытый перечень обязанностей субъектов общественного контроля. В зависимости от сферы общественного контроля, порядка его проведения, порядка доведения информации об общественном контроле до сведения органов власти и общественности законодательством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные обязанности не только субъектов, но и участников общественного контроля.

Статья 11. Конфликт интересов при осуществлении общественного контроля

Комментарий к статье 11

1. Статьей 11 Федерального закона в законодательную практику регулирования общественного контроля впервые вводится один из важнейших институтов публичной деятельности государственных, муниципальных, общественных и частноправовых институтов, наиболее эффективно обеспечивающих предотвращение коррупционных проявлений в государстве и обществе. Таковым институтом является институт конфликта интересов. Предотвращение конфликта интересов в системе органов государственной власти, органов местного самоуправления, корпоративных и общественных структурах является практической реализацией принципов объективности, беспристрастности и добросовестности субъектов общественного контроля, соблюдения нейтральности субъектами общественного контроля, публичности и открытости осуществления общественного контроля и общественного обсуждения (статья 6 Федерального закона).

Поскольку основным предметом общественного контроля является деятельность, решения и проекты решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, введение в систему общественного контроля института конфликта интересов будет способствовать исключению из системы общественного контроля условий возникновения предвзятого отношения представителей субъектов и участников общественного контроля к конкретной сфере общественного контроля. И что не менее важно, предотвращение, исключение и разрешение на практике конфликта интересов во взаимоотношениях представителей субъектов и участников общественного контроля, граждан и

представителей власти будет являться эффективным механизмом предотвращения коррупционных проявлений в системе общественного контроля.

2. В статье приводится понятие конфликта интересов и личной заинтересованности применительно к системе общественного контроля. В то же время, в отличие от конфликта интересов в деятельности системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, корпоративных структур, в статье не содержится нормативных предписаний относительно формирования организационного механизма предупреждения и разрешения конфликта интересов представителей субъектов и участников общественного контроля.

Из содержания статьи следует, что у субъектов общественного контроля возникает обязанность предотвращения и разрешения конфликта интересов у представителей и участников общественного контроля. Поэтому субъекты общественного контроля с учетом специфики сферы общественного контроля будут обязаны разработать комплекс локальных правовых актов, регулирующих процедуры предотвращения и разрешения конфликта интересов, в том числе положение об органе, рассматривающем и определяющем наличие или отсутствие личной заинтересованности у представителя субъекта или участника общественного контроля при инициировании, организации и проведении общественного контроля. Такой комплекс локальных правовых актов субъектов и участников общественного контроля может быть принят по аналогии с нормативными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления, этическими кодексами корпоративных структур.

Потребуется правовая регламентация порядка уведомления субъекта общественного контроля или организационных структур, участвующих в проведении общественного контроля, общественным инспектором, общественным экспертом, иным лицом, представляющим субъект общественного контроля, при возникновении у общественного инспектора, эксперта, иного лица общественного контроля личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов при организации и проведении общественного контроля.

Статья 12. Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований

Комментарий к статье 12

1. Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" устанавливаются права и обязанности Общественной палаты Российской Федерации, порядок ее формирования. Указанным Федеральным законом не сформированы исчерпывающие положения, однозначно устанавливающие статус Общественной палаты Российской Федерации в системе общественных отношений России. Статус Общественной палаты Российской Федерации определяется через установление задач и предназначений Общественной палаты Российской Федерации. В соответствии со статьей 1 указанного Федерального закона Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

2. В федеральном законодательстве об общественном контроле не содержится "прямых" норм, устанавливающих полномочия региональных законодателей по принятию законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле (региональных общественных палатах) и нормативных правовых актов о муниципальных общественных палатах. Не содержится аналогичных норм, устанавливающих полномочия представительных органов муниципальных образований, содержащих императивные нормы в отношении обязательности формирования муниципальных общественных палат, и нормативного правового регулирования сферы муниципального общественного контроля. С учетом таких особенностей нормативного правового регулирования сферы общественного контроля в Российской Федерации положения комментируемой статьи относятся только к сфере нормативного правового регулирования порядка осуществления общественного контроля в пределах федеральных, региональных и муниципальных полномочий. В частности, федеральным законодательством законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не уполномочены принимать законы субъектов Российской Федерации о муниципальных общественных палатах.

Статья 13. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации

Комментарий к статье 13

1. В соответствии с положениями комментируемой части 1 общественные советы должны

выполняют две основные функции:

- консультативно-совещательные;
- участие в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены Федеральным законом и нормативными правовыми актами органов государственной власти соответствующего уровня.

2. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, образуются в порядке, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года N 842 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам".

3. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, образуются в порядке, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года N 481 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации".

4. Положение об общественном совете и его состав утверждаются правовым актом федерального органа исполнительной власти об образовании общественного совета.

В положении об общественном совете с учетом особенностей деятельности федерального органа исполнительной власти должны определяться:

- компетенция и порядок деятельности общественного совета;
- порядок формирования состава общественного совета;
- порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти с Общественной палатой Российской Федерации при формировании состава общественного совета;
- порядок и условия включения в состав общественного совета независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов, представителей заинтересованных общественных организаций и иных лиц.

5. В субъектах Российской Федерации общественные советы образуются как при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, так и при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В Ульяновской области, например, в соответствии с Законом Ульяновской области от 6 ноября 2013 года N 208-ЗО "О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области" председатель Палаты справедливости и общественного контроля в Ульяновской области назначается на должность губернатором Ульяновской области сроком на шесть лет с учетом мнений Законодательного собрания Ульяновской области и Общественной палаты Ульяновской области.

В соответствии с Законом Ульяновской области от 7 июля 2014 года N 103-ЗО "Об общих принципах организации отраслевых общественных палат в Ульяновской области" при структурных подразделениях исполнительных органов государственной власти Ульяновской области формируются общественные палаты (отраслевые общественные палаты).

6. В части 2 комментируемой статьи сформулирована дополнительная задача общественных советов, образуемых органами власти двух уровней: содействие учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

7. Требование общественной оценки деятельности руководителей органов исполнительной власти было установлено Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления".

В настоящее время требования к проведению и порядку проведения общественной оценки содержатся в Основах законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденных Верховным Советом Российской Федерации от 9 октября 1992 года N 3612-1, в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", Федеральном законе от 21 ноября 2011 года N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", Федеральном законе от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" и других законах. В указанных Законах содержатся требования к порядку формирования общественных советов, порядку их работы, детализируется компетенция общественных советов.

По решению уполномоченного федерального органа исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления функции общественных советов по проведению независимой оценки качества оказания услуг могут быть возложены на существующие при этих органах общественные советы. В таких случаях общественные советы по проведению независимой оценки качества оказания услуг не создаются.

8. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие соответствующие функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в порученной им сфере деятельности (в сфере культуры, образования, социальной защиты и других сферах), с участием специалистов, общественных организаций, общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) должны формировать общественный совет по проведению независимой оценки (общественной оценки) качества оказания услуг в соответствующей сфере деятельности. Федеральный орган исполнительной власти утверждает положение об общественном

совете.

9. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием общественных организаций формируют общественные советы по проведению независимой оценки качества деятельности и услуг (образования, культуры, здравоохранения) учреждений, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, и утверждают положение о них.

Органы местного самоуправления с участием общественных организаций вправе формировать общественные советы по проведению независимой оценки качества деятельности и услуг, предоставляемых муниципальными предприятиями и организациями, учреждаемыми муниципальными образованиями, утверждать положения о таких общественных советах. Общественный совет по проведению независимой оценки качества оказания услуг формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов. Состав общественного совета формируется из числа представителей общественных организаций. Члены общественного совета осуществляют свою деятельность на общественных началах. Информация о деятельности общественного совета размещается органом государственной власти, органом местного самоуправления, при которых он создан, на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

10. Частью 4 устанавливается запрет определенному кругу лиц входить в состав общественного совета. К ним относятся лица, занимающие определенные должности, а также лица, которые не могут входить в состав общественного совета по иным основаниям. Приведем перечень лиц, которые не могут входить в состав общественного совета любого уровня: Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, судьи, иные лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, лица, замещающие должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности муниципальной службы, лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления. В состав общественного совета не могут входить лица, имеющие двойное гражданство, лица, признанные недееспособными на основании решения суда, а также лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость.

Запрет на вхождение в состав общественного совета распространяется также на лиц, членство которых в Общественной палате ранее было прекращено в связи с грубым нарушением ими Кодекса этики члена Общественной палаты Российской Федерации. В этом случае запрет на членство в Общественной палате относится только к работе Общественной палаты следующего состава.

11. Положения частей 5 и 6 комментируемой статьи расширяют полномочия Общественной палаты Российской Федерации в части:

- организации конкурса при формировании общественных советов при федеральных органах государственной власти;

- установления требований к кандидатурам в состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, которые должны разрабатываться соответствующим федеральным органом исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации;

- согласования состава любого общественного совета с советом Общественной палаты Российской Федерации.

В настоящее время в соответствии с положениями статьи 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" Общественная палата Российской Федерации лишь принимает участие в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти определяется Правительством Российской Федерации. Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, определяется Президентом Российской Федерации (см. комментарий к статье 9). Руководители федеральных органов исполнительной власти обеспечивают участие членов Общественной палаты Российской Федерации в работе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Сопоставительный анализ положений Федерального закона, Федерального закона от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" и вышеприведенных правовых актов показывает, что в связи с расширением Федеральным законом полномочий Общественной палаты Российской Федерации необходимо внесение соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" и на этой основе - в подзаконные нормативные правовые акты.

12. Необходимо отметить, что Федеральным законом ограничивается право общественных объединений и иных некоммерческих негосударственных организаций выдвигать кандидатуры в члены общественных советов. Таким правом наделяются только такие общественные объединения и негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений.

13. В литературе под общественными интересами понимаются интересы большинства граждан в социальной, экономической и духовной сферах. Зачастую не проводится разграничения между общественными и публичными интересами.

В Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации существует специальная статья 53 "Обращение в защиту публичных интересов, прав и законных интересов других лиц". Однако юридической трактовки понятия "публичный интерес" не приводится.

14. Законодатель, используя формулировку "экспертная работа в сфере общественных отношений", не раскрывает ее детального содержания. Представляется, что эта формулировка

может трактоваться как уже устоявшееся в законодательной практике понятие "общественная экспертиза".

Статья 14. Общественные наблюдательные комиссии

Комментарий к статье 14

1. Федеральный закон от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" был одним из первых правовых актов, в котором определены цели общественных наблюдательных комиссий контроля, установлены принципы и формы деятельности комиссий в указанной сфере.

Общественные наблюдательные комиссии действуют в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

2. В указанном Федеральном законе детально сформулированы:

- права, обязанности и ответственность членов общественных наблюдательных комиссий;
- состав и порядок образования общественных наблюдательных комиссий;
- порядок наделения полномочиями членов общественных наблюдательных комиссий;
- формы и порядок деятельности общественных наблюдательных комиссий.

К основным задачам общественных наблюдательных комиссий отнесены:

- осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, в котором образована общественная наблюдательная комиссия;

- подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля;

- содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта Российской Федерации полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

3. В статье 22 Федерального закона от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" установлены формы содействия общественных объединений лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

Статья 15. Общественные инспекции и группы общественного контроля

Комментарий к статье 15

1. Положения комментируемой статьи в определенной степени расширяют понятие общественного контроля, сформулированное законодателем в статье 1 Федерального закона, поскольку расширяют сферу, цели и задачи общественного контроля, установленные в статьях 4 и 5. В данном случае при совпадении некоторых целей и задач общественного контроля, установленных статьями 4 и 5 Федерального закона (например, обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций), осуществляемого субъектами общественного контроля, общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют общественный контроль во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль. Иными словами, сфера общественного контроля общественных инспекций и групп общественного контроля совпадает со сферой контрольной (надзорной) деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Полномочия по осуществлению общественного контроля общественными инспекциями и группами общественного контроля производны от контрольных (надзорных) полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления и заключаются в содействии реализации указанными органам контрольных (надзорных) полномочий в отдельных сферах общественных отношений.

2. Положения комментируемой статьи корреспондируют с положениями части 7 статьи 3, в соответствии с которой особенности осуществления общественного контроля профессиональными союзами и общественными объединениями потребителей могут устанавливаться соответствующими федеральными законами. Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей" общественные объединения в защиту прав потребителей наделены обширными полномочиями, в том числе полномочиям:

осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей;

направлять в орган государственного надзора и органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей в пределах полномочий указанных органов;

участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей в связи с обращениями потребителей.

В Федеральном законе от 12 января 1996 года N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" профсоюз как добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, наделен значительными правами для защиты социально-трудовых прав и интересов наемных работников.

Так, например, профсоюзы имеют равные с другими социальными партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также имеют право на профсоюзный контроль за использованием средств этих фондов.

Профсоюзы имеют право на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, в том числе по вопросам трудового договора (контракта), рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, льгот и преимуществ, а также по другим социально-трудовым вопросам в организациях, в которых работают члены данного профсоюза, и имеют право требовать устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок с момента получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить профсоюзу о результатах его рассмотрения и принятых мерах.

3. Большинство положений комментируемого Федерального закона относится в равной степени к субъектам общественного контроля, общественным инспекциям и группам общественного контроля. Однако следует иметь в виду, что основным принципом, которому должны подчиняться формирование, организация и деятельность общественных инспекций и групп общественного контроля, является принцип производности их полномочий от полномочий государственных и муниципальных контрольных (надзорных) органов. При этом следует иметь в виду, что органы власти не вправе наделять их какими-либо собственными полномочиями. Главная задача их деятельности - реализация функций содействия, консультативных или экспертных функций, оказание содействия органам власти в реализации их контрольных (надзорных) полномочий. Порядок формирования (образования) подобных структур, права, обязанности и ответственность их членов, порядок их деятельности должны устанавливаться нормативными правовыми актами соответствующего уровня.

Сферы контроля (надзора) органов власти, для реализации общественного контроля в которых могут быть привлечены общественные инспекции и группы общественного контроля, довольно широки и разнообразны.

Так, федеральными органами исполнительной власти сформированы и действуют общественные охотничьи инспекции, внештатные общественные инспекторы Государственной инспекции по маломерным судам Министерства чрезвычайных ситуаций Российской Федерации (ГИМС МЧС России). Основной задачей внештатных общественных инспекторов ГИМС МЧС России является оказание содействия должностным лицам в осуществлении задач и функций, возложенных на ГИМС МЧС России. В соответствии с Постановлением Правительства от 10 августа 1993 года N 769 "Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации" к охране территории национального природного парка также могут привлекаться общественные инспекции.

В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях сфера деятельности общественных инспекций (инспекторов) и общественных групп довольно широка. Так, например, в районах Юго-Восточного административного округа города Москвы с 1 декабря 2012 года созданы группы общественно-инспекционного контроля в целях организации контроля за надлежащим санитарно-техническим состоянием территорий районов и объектов, расположенных на территории Юго-Восточного административного округа города Москвы, недопущения фактов самовольного строительства, обеспечения общественного порядка, а также устойчивой работы окружных и районных служб по созданию необходимых условий для нужд населения. Распоряжением префекта Юго-Восточного административного округа города Москвы от 30 ноября 2012 года N 769 "Об организации общественно-инспекционного контроля на территории Юго-Восточного административного округа города Москвы" утверждено Типовое положение об общественно-инспекционном контроле.

В большинстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях в общественном контроле участвуют общественные пожарные инспекции (инспекторы) или группы, общественные инспекторы в сфере торговли. Во многих субъектах Российской Федерации и муниципалитетах образованы общественные структуры при административно-технических инспекциях.

Следует отметить, что статус общественных инспекторов, полномочия которых возникают в силу привлечения граждан к оказанию содействия органам власти в осуществлении контроля и надзора в рамках, установленных законодательством Российской Федерации, принципиально отличается от статуса общественных инспекторов, уполномоченных субъектами общественного контроля в соответствии с положениями статей 21 и 22 комментируемого Федерального закона проводить общественную проверку или участвовать в ней.

В некоторых субъектах Российской Федерации положения настоящей статьи получили спорную детализацию в законах об общественном контроле, противоречащую нормативному содержанию данной статьи. Так в Законе Нижегородской области от 22 сентября 2015 года N 127-З "Об общественном контроле в Нижегородской области" (далее - Закон Нижегородской области N 127-З) в части 1 статьи 12 дословно воспроизведена часть 1 комментируемой статьи. Однако в части 2 статьи 12 Закона Нижегородской области N 127-З устанавливается, что предметом общественного контроля, осуществляемого общественной инспекцией (а равно и группой общественного контроля), является не осуществление общественного контроля в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а оставить отдельные направления деятельности органов власти и

организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, в Нижегородской области. В этой же части 2 статьи 12 Закона Нижегородской области N 127-3 установлено, что предметом общественного контроля, осуществляемого группой общественного контроля, является деятельность органов власти и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, в Нижегородской области, повлекшая за собой возникновение фактов и обстоятельств, представляющих общественную значимость и имеющих негативные последствия для населения Нижегородской области.

Иными словами, предметом общественного контроля общественной инспекции и группы общественного контроля в редакции Закона Нижегородской области N 127-3 является деятельность (отдельные направления деятельности) органов власти и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Предметом же общественного контроля общественной инспекции и группы общественного контроля в соответствии с Федеральным законом N 212-ФЗ являются отдельные сферы общественных отношений, отнесенные федеральными законами к компетенции органов государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций. При этом такой общественный контроль может осуществляться только во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Неверное толкование смысла положений комментируемой статьи привело далее в Законе Нижегородской области N 127-3 к наделению Общественной палаты Нижегородской области, общественных палат (советов) муниципальных образований Нижегородской области полномочиями создавать (формировать) такие общественные инспекции и группы общественного контроля независимо от органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) или муниципальный контроль, устанавливать порядок их формирования, порядок их работы и определять полномочия.

Статья 16. Взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления

Комментарий к статье 16

Несмотря на то что статья называется "Взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления", положениями статьи устанавливаются некоторые требования к органам власти при рассмотрении результатов общественного контроля, без указания, кем такие результаты подготовлены - субъектом общественного контроля, участником, инициатором или организатором общественного контроля. Поэтому положения настоящей статьи правомерно относить и к участникам, и к инициаторам, и к организаторам общественного контроля.

Положения части 1 настоящей статьи обязывают органы власти не только рассматривать итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, но и в случаях, установленных законом, учитывать содержащиеся в них предложения, рекомендации и выводы.

Федеральный закон не определяет содержание и состав итоговых документов общественного контроля. Анализ положений настоящего Федерального закона, а также иных федеральных законов позволяет сформировать примерный перечень итоговых документов, которые могут быть подготовлены по результатам общественного контроля:

- заключение (экспертное заключение, заключение по результатам мониторинга, заключение по результатам общественной проверки, акт общественной проверки);
- рекомендации (в том числе в составе заключения);
- выводы (в том числе в составе рекомендаций и заключения);
- предложения (в том числе в составе рекомендаций и заключения).

Список документов не является закрытым, а потому лица и органы, осуществляющие общественный контроль, могут подготавливать и иные итоговые документы. Положения части 1 обязывают органы власти учитывать рекомендации, предложения и при оценке эффективности деятельности органов власти. Федеральными законами и нормативными правовыми актами установлены требования к оценке эффективности деятельности органов власти.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в статье 18.1 предусмотрена оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в статье 26.3.2 предусмотрена оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

В целях оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности принят Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 года N 1276 "Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности".

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 года N 194 "Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений" утверждены критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных

полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 года N 1284 "Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей" утверждены:

- Правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг;

- Правила применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей;

- перечень государственных услуг, в отношении которых проводится оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений).

Положения частей 2 и 3 настоящей статьи относятся к порядку и принципам взаимодействия органов власти и структур общественного контроля в процессе осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, действующих в частноправовой сфере общественных отношений.

Положения настоящей части предусматривают специальную процедуру взаимодействия инициаторов, организаторов и участников общественного контроля с органами власти, к полномочиям которых отнесены полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль. Сферы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля обширны (см., например, Федеральный закон от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля").

Положение настоящей части, устанавливающее обязанность органов власти рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и направлять субъектам общественного контроля обоснованные ответы, находятся в некотором противоречии с тем, что контрольные и надзорные полномочиями органов власти не могут быть делегированы структурам общественного контроля. Степень участия структур общественного контроля (порядок их участия, цели и задачи) при реализации контрольных и надзорных полномочий органами власти полностью должна определяться органами власти. Контрольные (надзорные) мероприятия с привлечением общественных структур могут проводиться только с участием представителей органов власти.

Более того, сама возможность подготовки в таких случаях "независимых" итоговых документов структурами общественного контроля может быть подвергнута сомнению. На практике, по-видимому, может быть реализован вариант обсуждения проекта документа, подготовленного органами государственного контроля (надзора) или муниципального контроля с представителями структур общественного контроля.

Положения комментируемой части относятся к процедуре участия субъектов общественного контроля и иных участников общественного контроля в осуществлении контроля (надзора) органов власти в соответствии с полномочиями, установленными законом.

В статье 34 Федерального закона от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" установлено, что общественный контроль в сфере социального обслуживания осуществляется гражданами, общественными и иными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах установленной компетенции должны оказывать содействие гражданам, общественным и иным организациям в осуществлении общественного контроля в сфере социального обслуживания.

В статье 21 Федерального закона от 29 декабря 2010 года N 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" установлено, что общественный контроль в этой сфере вправе осуществлять не только зарегистрированные в установленном федеральным законом порядке общественные объединения и иные некоммерческие организации в соответствии с их уставами, но и граждане. В частности, при осуществлении общественного контроля общественные объединения и иные некоммерческие организации, граждане вправе осуществлять мониторинг оборота информационной продукции и доступа детей к информации, в том числе посредством создания "горячих линий". Одной из форм общественного контроля гражданами может быть также, например, постоянное наблюдение за состоянием соблюдения положений указанного Федерального закона.

Федеральный закон от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" в сравнении с другими федеральными законами содержит в статье 68 несколько более развернутые положения об общественном контроле в области охраны окружающей среды (общественном экологическом контроле). Так, указывается конкретная цель общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля) - реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Общественный контроль осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с

законодательством.

Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды, независимо от того, кем проводился общественный контроль - организацией или гражданином, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Следует выделить главный недостаток положений и норм об общественном контроле, содержащихся в федеральных законах. Эти положения содержат отсылочные нормы к законодательству Российской Федерации, в то время как принятый Федеральный закон предписывает провести детализацию на основе принципов об общественном контроле, содержащихся в Федеральном законе, общих норм и положений об общественном контроле в отраслевых и специальных федеральных законах. Следует констатировать, что такая работа до настоящего времени еще и не начиналась.

В части 3 установлен предельный срок рассмотрения в органах публичной власти итоговых документов общественного контроля, который согласуется со сроком федерального закона о порядке обращений граждан. Важным также является обязанность органов публичной власти и организаций, которым субъектами общественного контроля было направлено обращение, дать мотивированный ответ по результатам обращения. Представляется, что в нормативных правовых актах могут быть установлены и иные сроки в сторону уменьшения.

Оговорка законодателя о незамедлительном рассмотрении итоговых документов общественного контроля в случаях, не терпящих отлагательств, требует толкования понятия "незамедлительно" и конкретизации понятия "не терпящих отлагательств".

В комментируемой части, в отличие от общих положений федерального законодательства, органы публичной власти, в отношении которых осуществляется общественный контроль, организованный субъектами общественного контроля, наделены правом получать (требовать) от субъектов общественного контроля информацию об осуществлении общественного контроля и о его результатах, а также направлять субъектам общественного контроля обоснованные возражения на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля. Естественно, что в последнем случае субъекты общественного контроля должны тем или иным образом отреагировать на возражения органов публичной власти.

Следует обратить внимание, что органы публичной власти, в отличие от субъектов общественного контроля, в соответствии с пунктом 3 части 4 комментируемой статьи лишь вправе (но не обязаны) размещать информацию по вопросам общественного контроля за осуществляемой ими деятельностью на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Положение носит отсылочный характер к законодательству Российской Федерации. Квалификация информации как информации, представляющей общественный интерес, должна содержаться в соответствующих актах законодательства Российской Федерации, что представляет значительные трудности для нормативного оформления.

Теоретические формулировки понятия "общественные интересы" не позволяют разработать приемлемые нормативные формулировки, позволяющие давать однозначное толкование "общественным интересам". В литературе <9> отмечается, что реализация общественного интереса "предполагает наиболее полное удовлетворение общественных потребностей и обеспечение всестороннего развития всех членов общества". Ряд исследователей полагают, что общественный интерес является разновидностью законных интересов.

<9> Сverdлык Г.А. Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов. Свердловск, 1980. С. 16.

В общем случае запрос должен быть рассмотрен в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (см. также комментарий к части 3 статьи 8).

1. В соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться следующими способами:

1) обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

2) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;

3) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;

4) ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;

5) присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, представителей государственных органов и органов местного самоуправления на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;

6) предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

7) другими способами, предусмотренными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления - также муниципальными правовыми актами.

2. Пользователь информацией имеет право обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления с запросом как непосредственно, так и через своего представителя, полномочия которого оформляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии с положениями статьи 18 Федерального закона от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" запрос есть обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа.

3. В запросе указываются почтовый адрес, номер телефона и (или) факса либо адрес электронной почты для направления ответа на запрос или уточнения содержания запроса, а также фамилия, имя и отчество гражданина (физического лица) либо наименование организации (юридического лица), общественного объединения, государственного органа, органа местного самоуправления, запрашивающих информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Анонимные запросы не рассматриваются. В запросе, составленном в письменной форме, указывается также наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется запрос, либо фамилия и инициалы или должность соответствующего должностного лица.

При составлении запроса используется государственный язык Российской Федерации. Использование при составлении запроса в государственный орган или орган местного самоуправления республики в составе Российской Федерации государственного языка этой республики определяется законодательством данной республики. Возможность использования при составлении запроса в государственный орган субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления других языков народов Российской Федерации определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

4. Запрос, составленный в письменной форме, подлежит регистрации в течение трех дней со дня его поступления в государственный орган, орган местного самоуправления. Запрос, составленный в устной форме, подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления.

5. Запрос подлежит рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его регистрации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. В случае если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, в течение семи дней со дня регистрации запроса пользователь информацией уведомляется об отсрочке ответа на запрос с указанием ее причины и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать пятнадцать дней сверх установленного законом срока для ответа на запрос.

6. Если запрос не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые он направлен, то в течение семи дней со дня регистрации запроса он направляется в государственный орган или орган местного самоуправления, к полномочиям которых отнесено предоставление запрашиваемой информации. О переадресации запроса в этот же срок сообщается направившему запрос пользователю информацией. В случае если государственный орган или орган местного самоуправления не располагает сведениями о наличии запрашиваемой информации в другом государственном органе, органе местного самоуправления, об этом также в течение семи дней со дня регистрации запроса сообщается направившему запрос пользователю информацией.

7. Государственные органы, органы местного самоуправления вправе уточнять содержание запроса в целях предоставления пользователю информацией необходимой информации о деятельности указанных органов.

8. Требования закона к запросу в письменной форме и ответу на него применяются к запросу, поступившему в государственный орган, орган местного самоуправления по сети Интернет, а также к ответу на такой запрос.

9. Порядок предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу установлен в статье 19 Федерального закона от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу предоставляется в виде ответа на запрос, в котором содержится или к которому прилагается запрашиваемая информация либо содержится мотивированный отказ в предоставлении указанной информации. В ответе на запрос указываются наименование, почтовый адрес государственного органа или органа местного самоуправления, должность лица, подписавшего ответ, а также реквизиты ответа на запрос (регистрационный номер и дата).

При ответе на запрос используется государственный язык Российской Федерации. Использование при ответе на запрос, поступивший в государственный орган или орган местного самоуправления республики в составе Российской Федерации, государственного языка этой республики определяется законодательством данной республики. Возможность использования при ответе на запрос, поступивший в государственный орган субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, других языков народов Российской Федерации определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

При запросе информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, опубликованной в средствах массовой информации либо размещенной в сети

Интернет, в ответе на запрос государственной орган, орган местного самоуправления могут ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация.

В случае если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа, в ответе на запрос указываются вид, наименование, номер и дата принятия акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен. В случае если часть запрашиваемой информации относится к информации ограниченного доступа, а остальная информация является общедоступной, государственный орган или орган местного самоуправления обязан предоставить запрашиваемую информацию, за исключением информации ограниченного доступа. Ответ на запрос подлежит обязательной регистрации государственным органом, органом местного самоуправления.

Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не предоставляется в случае, если:

1) содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

2) в запросе не указан почтовый адрес, адрес электронной почты или номер факса для направления ответа на запрос либо номер телефона, по которому можно связаться с направившим запрос пользователем информацией;

3) запрашиваемая информация не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления.

Часть 6 комментируемой статьи 16 согласуется по содержанию с положениями статьи 2 "Правовая основа общественного контроля" комментируемого Федерального закона и имеет не столько диспозитивный характер, хотя и содержит в себе полномочия, которые могут быть реализованы законодателем по своему усмотрению. Соотнесение диспозитивных полномочий, установленных в комментируемой части, с положениями частей 1 и 2 статьи 2, частей 6 и 7 статьи 3, части 2 статьи 4, статьи 12, части 1 статьи 13, части 2 статьи 15, части 3 статьи 18 комментируемого Федерального закона показывает, что установление таких особенностей в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации должно быть реализовано законодателем безусловно, если их отсутствие в федеральном законе или законе субъекта Российской Федерации не позволяет осуществлять общественный контроль в формах, установленных комментируемым Федеральным законом и иными федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации. Напомним, что перечень форм общественного контроля и форм взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления является открытым в соответствии с частью 1 статьи 18 комментируемого Федерального закона.

Как представляется, по меньшей мере, большая часть общественных отношений, которые регулируются специальными и отраслевыми федеральными законами, примерный перечень которых приведен в Приложении, обладает такими особенностями, которые должны учитываться непременно при нормативном правовом регулировании осуществления общественного контроля в указанных сферах общественных отношений. Некоторые федеральные законы содержат прямые предписания для федерального законодателя установить порядок общественного контроля в конкретной сфере общественных отношений. Так, к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений пунктом 17.1 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года N 188-ФЗ) отнесено установление порядка осуществления общественного жилищного контроля. Тем не менее ни в Жилищном кодексе Российской Федерации, ни в большинстве федеральных законов, в которых содержится упоминание об общественном контроле, соответствующего порядка не установлено. К настоящему времени в развитие Федерального закона N 212-ФЗ не внесено ни одного дополнения в отраслевое законодательство. А внесенное, например, дополнение в июле 2014 года статьей 72.1 "Общественный земельный контроль" Земельного кодекса Российской Федерации состоит из двух небольших частей и не учитывает положений базового Федерального закона N 212-ФЗ об основах общественного контроля. В первой части статьи 72.1 дано определение общественного земельного контроля, идентичное положениям Федерального закона N 212-ФЗ, а вторая часть состоит из одного отсылочного предложения: "Общественный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации". Иными словами, существовавший до этого пробел в Земельном кодексе Российской Федерации так и не был устранен, несмотря на прямые предписания Федерального закона N 212-ФЗ.

На региональном уровне в некоторых субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, в которых еще до принятия Федерального закона N 212-ФЗ были предприняты попытки обеспечить нормативную правовую базу для организации и осуществления общественного контроля в сферах общественных отношений, полномочия по нормативному правовому регулированию которых отнесены к вопросам ведения и компетенции субъектов Российской Федерации. Так, например, в Чукотском автономном округе был принят Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 года N 158-ОЗ "Об общественном экологическом контроле в Чукотском автономном округе". В части 2 статьи 2 Закона Нижегородской области от 22 сентября 2015 года N 127-3 "Об общественном контроле в Нижегородской области" содержится положение, согласно которому особенности общественного контроля в отдельных сферах деятельности регулируются законами Нижегородской области "Об отходах производства и потребления", "Об охране атмосферного воздуха в Нижегородской области", "Об охране озелененных территорий Нижегородской области", "Об особо охраняемых природных территориях в Нижегородской области", "О погребении и похоронном деле в Нижегородской области", "Об охране труда в Нижегородской области", "Об обеспечении чистоты и порядка на территории Нижегородской области", а также иными законами Нижегородской области. Однако на день вступления в силу Закона Нижегородской области от 22 сентября 2015 года N 127-3 "Об общественном контроле в Нижегородской области" в указанных Законах таких особенностей

осуществления общественного контроля не содержалось. В этих Законах содержались такие же отсылочные положения, как и в большинстве федеральных законов, о том, что общественный контроль осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Статья 17. Ассоциации и союзы субъектов общественного контроля

Комментарий к статье 17

Статьей предусматривается возможность создания ассоциаций и союзов субъектов общественного контроля. Образование ассоциаций и союзов субъектов общественного контроля, так же как и их деятельность, должно подчиняться принципам равноправия и сотрудничества, открытости и прозрачности. Образование ассоциаций и союзов должно основываться на принципах самоорганизации и добровольного участия. Исходя из этих принципов, ассоциации и союзы субъектов общественного контроля могут быть созданы как на федеральном, так и на региональном и на муниципальном уровнях, а также на межрегиональном и межмуниципальном уровнях. В состав учредителей и участников ассоциаций и союзов субъектов общественного контроля могут входить Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации могут являться учредителями или участниками ассоциаций и союзов общественного контроля, если такая возможность непосредственно предусмотрена правовым актом, устанавливающим их статус.

Федеральный закон не устанавливает основы правового статуса ассоциаций и союзов субъектов общественного контроля и оставляет открытым вопрос о необходимости их государственной регистрации и наделения правами юридического лица. Учитывая, что основными целями создания указанных объединений должны являться координация деятельности и объединение ресурсов для повышения эффективности общественного контроля, создание и деятельность указанных структур должна подчиняться положениям федерального законодательства об общественных объединениях.

Следует отметить, что ассоциации и союзы субъектов общественного контроля не могут являться участниками общественного контроля. А их деятельность в сфере общественного контроля не должна регулироваться федеральными законами, а должна быть направлена только на реализацию целей, прямо установленных в комментируемой статье. Специфика этой деятельности связана в основном с достижением целей эффективности субъектов общественного контроля, разработкой принципов и эффективных механизмов и методик осуществления общественного контроля, распространением позитивных практик общественного контроля (в том числе в конкретных сферах деятельности), формированием этических правил и традиций организаторов, инициаторов и участников общественного контроля. В части 3 настоящей статьи законодателем сформулирована весьма сложная задача для объединений субъектов общественного контроля - разработка и утверждение правил этики субъектов общественного контроля. Следует уточнить, что такие правила должны в большей степени относиться не к субъектам общественного контроля, а к гражданам - инициаторам и участникам общественного контроля, общественным экспертам и общественным инспекторам.

Наряду с разработкой и утверждением этических правил перед объединениями субъектов общественного контроля, так же как и непосредственно перед субъектами общественного контроля, стоят еще более сложные задачи - создания эффективных механизмов контроля за соблюдением этических правил, поиска и разработки механизмов ответственности при нарушении принятых этических правил общественного контроля.

Для справки. В Российской Федерации 7 июля 2014 года была создана общественная организация "Российская ассоциация общественного контроля" (РАОК). По сведениям средств массовой информации, участниками указанной организации являются наряду с Общественной палатой Российской Федерации и граждане Российской Федерации. Поэтому, хотя объединение и содержит в своем названии слово "ассоциация", порядок его создания не подпадает под действие положений комментируемой статьи Федерального закона.

Глава 3. ФОРМЫ И ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Комментарий к главе 3

В главе устанавливается статус форм общественного контроля и форм взаимодействия субъектов общественного контроля, инициаторов, организаторов и участников общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Статья 18. Формы общественного контроля

Комментарий к статье 18

В статье перечислены основные сложившиеся ко времени разработки Федерального закона формы общественного контроля как за деятельностью органов власти, так и за деятельностью

юридических лиц, действующих в различных сферах общественных отношений (экономических, социальных, правовых, в сферах образования, медицины, торговли, строительства и др.). К мероприятиям общественного контроля специалисты относят и другие многочисленные формы, такие, например, как любые публичные мероприятия, обращение, запрос, общественное или журналистское расследование, и даже отзыв депутата и референдум.

1. Закон выделяет два основных типа общественного контроля. Первый тип общественного контроля осуществляется в формах непосредственного контроля: в форме мониторинга, общественной проверки и общественной экспертизы. Второй тип общественного контроля осуществляется в процессе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества при проведении общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний и других форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти. Первый тип общественного контроля относится к контролю как за деятельностью органов власти, так и за деятельностью юридических лиц, деятельностью (поведением) физических лиц. Второй тип форм общественного контроля, исходя из положений настоящей статьи, а также статьи 15 комментируемого Федерального закона, распространяется на общественный контроль, осуществляемый институтами гражданского общества в формах взаимодействия с органами власти.

Следует отметить, что законодатель оставляет открытым перечень форм как первого, так и второго типа общественного контроля. Однако, учитывая, что определение форм второго типа содержится в Федеральном законе, так же как и основные положения и требования к их инициированию, организации, проведению и подведению их итогов, установление новых форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти должно вводиться по аналогии на уровне федерального законодательства. Этому требуют также предписания, содержащиеся в части 3 комментируемой статьи.

Несмотря на то что в отношении перечня форм общественного контроля первого типа законодатель использует лишь общее требование о том, что иные формы общественного контроля не должны противоречить требованиям, предъявляемым Федеральным законом к общественному контролю, иные формы общественного контроля первого типа должны быть также установлены федеральным законодательством. Такое требование проистекает из предписаний части 3 настоящей статьи о том, что порядок осуществления общественного контроля должен быть установлен комментируемым Федеральным законом либо другими федеральными законами.

Следует также отметить, что предписание части 1 о том, что формы общественного контроля не должны противоречить требованиям федерального закона, является руководящим положением как при подготовке новых федеральных законов, так и при приведении положений действующих федеральных законов в соответствие с требованиями комментируемого Федерального закона.

Основные требования к инициированию, организации и проведению общественного контроля содержатся в статьях 5 - 8, 11, 16, 19, 20, 22, 24, 25, 26 и др. Принципиальными требованиями при осуществлении общественного контроля являются: осуществление его только на общественных началах и только при отсутствии у участников конфликта интересов. Указанные требования должны являться руководящими для органов судебной власти при вынесении судебных решений.

2. Положения комментируемой части 2 настоящей статьи о допустимости осуществления общественного контроля одновременно в разных формах являются дополнительными правовыми гарантиями для инициаторов, организаторов и участников общественного контроля в целях эффективного проведения общественного контроля в различных сферах общественных отношений.

3. Рассмотрение в совокупности с положениями части 1 положений части 3 комментируемой статьи о том, что порядок осуществления общественного контроля в формах, указанных в части 1, должен устанавливаться только Федеральным законом об общественном контроле либо другими федеральными законами, позволяет сделать вывод о том, что на практике и формы, и порядок осуществления общественного контроля в указанных формах должны устанавливаться в федеральном законодательстве. Во всяком случае, общая отсылка к формам, указанным в части 1, формально означает, что требование части 3 должно относиться и к иным формам общественного контроля, которые в будущем могут быть установлены в федеральных законах.

Положение комментируемой части также однозначно предписывает устанавливать в действующих федеральных законах порядок осуществления общественного контроля в таких формах, как общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественная проверка, а также порядок проведения публичных (общественных) слушаний, общественных обсуждений. В случае если федеральным законом уже введены другие формы общественного контроля, то в такой федеральный закон должны быть внесены дополнения, устанавливающие порядок осуществления этой формы общественного контроля. К настоящему времени требуется внесение дополнений в обширный массив федеральных законов, в которых декларируется возможность проведения общественного контроля в той или иной форме. В большинстве из таких федеральных законов содержится отсылка в общем виде к законодательству Российской Федерации. Такая отсылка в силу положений комментируемой статьи должна быть исключена из федеральных законов, а вместо нее соответствующий федеральный закон дополнен положениями, устанавливающими порядок проведения общественного контроля в конкретных сферах общественных отношений.

Статья 19. Общественный мониторинг

Комментарий к статье 19

Несмотря на то что понятие "мониторинг" широко используется в юридической практике (мониторинг законодательства, мониторинг практики применения, налоговый мониторинг, мониторинг цен на товары и услуги и пр.), в законодательной практике понятие "общественный мониторинг"

используется впервые.

В Федеральном законе непосредственно не устанавливаются этапы проведения общественного контроля в виде очередности осуществления форм общественного контроля. Однако совокупный анализ положений статей 18, 19, 20 и 22 позволяет выявить очередность этапов общественного контроля, обстоятельства, случаи и основания проведения таких форм общественного контроля, как общественная экспертиза и общественная проверка. В отличие от общественного мониторинга, понимаемого как (постоянное) систематическое или временное наблюдение за деятельностью органов власти, организуемое субъектами общественного контроля, общественными инспекциями, а также общественными объединениями и НКО, организация и проведение общественной экспертизы и общественной проверки предполагают обязательное наличие инициативы их проведения субъектами, указанными в статьях 20 и 22 комментируемого Закона (см. также комментарий к статьям 20 и 22).

В комментируемой статье не сформулированы цели общественного мониторинга. Однако, учитывая, что в части 7 указано, что результаты общественного мониторинга могут явиться основанием для проведения общественной экспертизы и общественной проверки, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий, цели проведения общественного мониторинга должны соотноситься с общими целями и задачами общественного контроля, сформулированными в статьях 4 и 5 комментируемого Федерального закона. В то же время организатором общественного мониторинга могут быть конкретизированы цели и задачи, поскольку в силу положений части 4 комментируемой статьи организатор проведения общественного мониторинга не только должен устанавливать порядок его проведения, но и предмет общественного мониторинга, и порядок определения его результатов.

Следует отметить, что не все организаторы общественного мониторинга могут являться инициаторами проведения общественной экспертизы и общественной проверки. Так, общественные инспекции, общественные объединения и НКО формально не входят в перечень субъектов, которые могут быть инициаторами проведения общественной экспертизы и общественной проверки.

Положения частей 4 и 6 комментируемой статьи обязывают организатора общественного мониторинга перед его проведением определить предмет, сроки, порядок проведения и подведения результатов общественного мониторинга, а после его проведения обнародовать документ, подготовленный по его результатам. Учитывая такие требования, на практике при проведении постоянного (систематического) общественного мониторинга целесообразно предварительно согласовать либо выработать с органом власти, в отношении которого осуществляется общественный мониторинг, общие подходы к предмету общественного мониторинга и порядку его проведения. Во всяком случае, при проведении постоянного мониторинга орган власти должен быть заблаговременно извещен о предмете, сроках и т.д. проведения мониторинга, по аналогии с положениями части 3 статьи 20 комментируемого Федерального закона, как это установлено для организации и проведения общественной проверки.

Поскольку законодатель не установил ни форм, ни требований к содержанию итогового документа результатов мониторинга, организатор общественного мониторинга вправе это сделать самостоятельно. В любом случае организатор общественного мониторинга должен предварительно обнародовать требования к содержанию итогового документа.

В комментируемой статье установлены требования к проведению общественного мониторинга и рассмотрению его результатов органами власти. Однако в федеральном законодательстве отсутствуют меры ответственности за нарушение таких требований. В этой части федеральное законодательство требует внесения дополнений.

Статья 20. Общественная проверка

Комментарий к статье 20

По сравнению с общественным мониторингом Федеральный закон устанавливает более жесткие требования к организации и проведению общественной проверки. Общественную проверку в отличие от общественного мониторинга могут организовывать и проводить только субъекты общественного контроля. Представляется, что проведение общественной проверки должны предварять проведение общественного мониторинга и общественной экспертизы, либо других мероприятий общественного контроля, таких как публичные (общественные) слушания, общественные обсуждения. Учитывая, что под общественной проверкой понимаются действия субъектов общественного контроля не только по сбору и анализу информации, но и по проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов власти, проведению общественной проверки должны предшествовать действия субъектов общественного контроля либо участников и организаторов общественного контроля, в результате которых были бы выявлены факты и обстоятельства, требующие проверки, анализа, оценки, а также сбор информации для надлежащего установления фактов и обстоятельств деятельности органов власти.

Сопоставление содержания частей 1, 2, 6 и 7 комментируемой статьи позволяет сделать выводы о сферах деятельности органов власти, которые могут подлежать общественной проверке, об основаниях, которые позволяют инициировать проверку и делают необходимой ее проведение. Законодатель установил весьма широкую сферу деятельности органов власти, в которой может быть проведена общественная проверка, используя формулу "общественно значимая деятельность органов власти". В Федеральном законе не дается толкования общественно значимой сферы деятельности органов власти. В рамках, установленных положениями Федерального закона, к общественно значимым сферам деятельности органов власти должна быть отнесена любая деятельность по изданию ими актов и принимаемых решений (часть 1 статьи 4 комментируемого Федерального закона). Обстоятельствами, на основании которых может быть инициировано проведение общественной проверки, являются факты и обстоятельства, свидетельствующие о

возможном нарушении органами власти прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и других негосударственных некоммерческих организаций, несоответствие деятельности органов власти закрепленным за ними полномочиям и др. Общественный контроль, в том числе общественная проверка, не касаются сфер деятельности, затрагивающих интересы хозяйствующих субъектов и иных коммерческих организаций.

Особо следует отметить, что общественная проверка может проводиться только в случае и порядке, которые предусмотрены федеральными законами. Анализ показал, что в настоящее время проведение общественной проверки не предусмотрено в федеральном законодательстве. Проведение общественной проверки предусмотрено в некоторых подзаконных актах органов исполнительной власти. Таким образом, настоящая статья является статьей нормативного содержания "отложенного" действия.

В части 2 комментируемой статьи установлен закрытый перечень субъектов, по инициативе которых может быть организована и проведена общественная проверка. К ним относятся Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и другие субъекты общественного контроля. Следует отметить, что обязанность возбуждения инициативы организации и проведения общественной проверки не содержится в нормативных правовых актах, устанавливающих статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и др. Поэтому в федеральное законодательство должны быть внесены соответствующие дополнения.

В пределах, установленных разграничением компетенции между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в отношении которых может быть осуществлена общественная проверка, общественная проверка на уровне субъекта Российской Федерации может быть инициирована Общественной палатой субъекта Российской Федерации или общественным советом (палатой) муниципального образования в отношении органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, если такими полномочиями общественный совет (палата) муниципального образования наделен законом субъекта Российской Федерации. Инициатором общественной проверки в отношении органов местного самоуправления может быть общественный совет (палата) муниципального образования, если такие полномочия установлены в нормативном правовом акте муниципального образования.

В отличие от требований проведения общественного мониторинга, требования к порядку организации и проведения общественной проверки устанавливаются также законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами. Однако, учитывая требования части 1 комментируемой статьи о том, что порядок проведения общественной проверки должен устанавливаться федеральным законом, закон субъекта Российской Федерации и нормативный правовой акт муниципального образования может содержать особенности проведения общественной проверки, если органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления будут наделены федеральным законом такими полномочиями.

Частью 5 комментируемой статьи установлен максимальный срок (30 дней), в течение которого должна быть проведена общественная проверка. Однако в части 6 установлено, что при подготовке общественной проверки организатор ее проведения может направить запрос в органы власти или организации, в отношении которых планируется проведение общественной проверки (см. также комментарий к пункту 3 части 1 статьи 10 комментируемого Федерального закона). Законодатель не установил события начала общественной проверки, поэтому, опираясь на положения части 4, организатору общественной проверки целесообразно одновременно с возбуждением инициативы проведения проверки, информированием о сроках и порядке ее проведения информировать орган власти или организацию о возможном запросе документов и материалов, связанных с общественной проверкой.

Учитывая, что в федеральном законодательстве не содержится специальных норм в отношении обязанности и сроков представления организатору общественной проверки дополнительных документов и материалов, орган власти, в отношении которого планируется проведение проверки, должен будет руководствоваться общими положениями, обязывающими органы власти предоставлять информацию в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" и Федеральным законом от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления". В то же время, учитывая особенности подготовки, организации и проведения общественной проверки как одной из форм общественного контроля, целесообразно в федеральное законодательство внести соответствующие дополнения, обязывающие органы власти представлять документы и информацию по запросам организаторов общественной проверки, а также положения об ответственности за невыполнение таких требований.

Итоговым документом, подготавливаемым организатором общественной проверки по результатам ее проведения, является акт общественной проверки. В части 7 комментируемой статьи законодатель установил обязательные требования к содержанию акта общественной проверки. Акт должен содержать основания для ее проведения, перечень документов и материалов, изученных в ходе общественной проверки, установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушений прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов

общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, если таковые имели место. При отсутствии выявленных нарушений акт должен содержать запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений. Акт должен содержать изложение результатов общественной проверки, выводы, предложения и рекомендации для устранения выявленных нарушений. Документ должен быть направлен руководителю проверяемого органа или организации и размещен в сети Интернет.

В соответствии с положениями пункта 7 статьи 6 комментируемого Федерального закона руководитель должен в обязательном порядке рассмотреть акт общественной проверки. В случае если федеральным законом установлена обязательность учета предложений и рекомендаций, содержащихся в акте общественной проверки, они должны быть учтены в деятельности органов и организаций, в которых проводилась такая проверка. О результатах рассмотрения руководитель обязан информировать субъекта общественного контроля в силу общих требований законодательства Российской Федерации и части 2 статьи 16 комментируемого Федерального закона. Положениями части 8 статьи 20 комментируемого Федерального закона также установлено, что организатор общественной проверки может направлять акт и иным заинтересованным лицам, перечень которых организатор проверки определяет самостоятельно. В частности, в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 10 акт может быть направлен в СМИ, а в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 10 в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций - Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры.

Статья 21. Права и обязанности общественного инспектора

Комментарий к статье 21

В статье 21 комментируемого Федерального закона установлены основные положения статуса общественных инспекторов. Общественный инспектор, так же как и общественный эксперт, является в силу части 1 статьи 11 лицом, представляющим субъект общественного контроля, уполномоченным в пределах, установленных субъектом общественного контроля, для проведения общественной проверки. Общественным инспектором может быть только гражданин Российской Федерации, выполняющий обязанности общественного инспектора только на общественных началах.

Общественный инспектор может быть привлечен к общественной проверке только в том случае, если у него отсутствует конфликт интересов в сфере деятельности, в которой предполагается проведение общественной проверки. Требование к организатору, к участнику общественной проверки, любому лицу, представляющему субъект общественного контроля, в части обеспечения отсутствия конфликта интересов у указанных лиц при проведении общественного контроля является основополагающим принципом и требованием при организации и проведении общественного контроля. Общественный инспектор в соответствии с частью 4 статьи 11 комментируемого Федерального закона в случае возникновения у него личной заинтересованности в общественной проверке, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан в письменной форме информировать об этом организатора общественной проверки. Организатор общественной проверки обязан отстранить общественного инспектора от участия в общественной проверке до разрешения конфликта интересов либо, если разрешить конфликт интересов невозможно, общественный инспектор должен быть отстранен от дальнейшего участия в общественной проверке и от подготовки итогового заключения по результатам общественной проверки.

Исходя из таких общих требований к статусу общественного инспектора положения части 3 комментируемой статьи о его обязанности сообщить организатору общественной проверки о наличии у него конфликта интересов находятся в противоречии с общими требованиями статьи 11 комментируемого Федерального закона о конфликте интересов. Общественный инспектор обязан сообщить организатору общественной проверки не о наличии у него конфликта интересов, а о наличии или возможном наличии у него личной заинтересованности в той сфере общественного контроля, в которой он участвует как общественный инспектор. При этом организатор общественной проверки должен предпринять меры для предотвращения конфликта интересов, если такой конфликт интересов возникает или может возникнуть. А если личная заинтересованность общественного инспектора такова, что конфликт интересов, по мнению организатора общественной проверки, не может быть предотвращен или разрешен, то организатор общественной проверки должен отстранить общественного инспектора от участия в общественной проверке. Поэтому требование части 3 комментируемой статьи об обязательном обнаружении информации о наличии конфликта интересов не вполне корректно. Организатор общественной проверки должен обнаружить информацию о причинах отстранения общественного инспектора от участия в общественной проверке в связи с выявленным у него конфликтом интересов либо информацию о письменном заявлении общественного инспектора о наличии у него личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, а также информацию о том, что организатор общественной проверки не усматривает наличия конфликта интересов, в связи с чем общественный инспектор по-прежнему выполняет функции общественного инспектора при проведении общественной проверки.

Институт общественной проверки и, соответственно, общественного инспектора, по существу, впервые введен в федеральное законодательство комментируемым Федеральным законом. В соответствии с общими определениями правового статуса физического или юридического лица

основными его элементами являются комплекс прав и обязанностей, а также ответственности общественного инспектора. В статье содержатся как прямые указания на права общественного инспектора, так и отсылочные нормы. При проведении общественной проверки общественный инспектор наделен Федеральным законом правом подготавливать итоговый документ (заключение) по результатам общественной проверки, а также участвовать в его подготовке, правом излагать в итоговом документе особое мнение.

В части 1 комментируемой статьи также содержатся отсылочные нормы к законодательству Российской Федерации, в котором должны быть раскрыты элементы статуса общественного инспектора при проведении им общественной проверки в отдельных сферах государственной и общественной деятельности. Поскольку институт общественной проверки введен комментируемым Федеральным законом впервые, в его развитие в федеральные законы должны быть внесены изменения и дополнения, регулирующие порядок проведения общественной проверки в конкретных сферах общественных отношений, в том числе в конкретных сферах деятельности исполнительной власти. Такие дополнения также должны содержать конкретизацию элементов статуса общественного инспектора применительно к особенностям в отдельных сферах деятельности исполнительной власти.

В общем виде обязанности общественного инспектора установлены в части 2 комментируемой статьи. К ним относится обязанность при подготовке итогового документа (заключения) излагать в нем объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественного контроля. Анализ и сопоставление прав и обязанностей общественного инспектора, установленных в частях 1 и 2 комментируемой статьи, показывают, что итоговым документом, который подготавливает общественный инспектор по результатам общественного контроля, является заключение. Итоговым документом, который готовит организатор общественной проверки, является акт общественной проверки. Акт общественной проверки готовится на основании заключения общественного инспектора. При этом заключение могут готовить как несколько общественных инспекторов, привлеченных к проведению общественной проверки, так и каждый из привлеченных общественных инспекторов. Порядок подготовки заключения общественным инспектором должен быть установлен организатором общественной проверки до ее проведения, либо организатором общественной проверки должен быть принят (утвержден) локальный правовой акт о порядке подготовки заключений общественным инспектором по результатам общественной проверки.

В части 4 комментируемой статьи установлена ответственность общественного инспектора, заключающаяся в возможности отстранения его от участия в общественной проверке и в запрете участия в других общественных проверках. Основанием ответственности являются факты недостоверности, необъективности и необоснованности выводов о результатах общественной проверки, а также отсутствие заявления общественного инспектора о наличии у него личной заинтересованности, если будет установлен факт наличия у него конфликта интересов при проведении общественной проверки. Практическая реализация положений о запрете общественному инспектору участвовать в проведении других общественных проверок требует формирования публично доступного списка "недобросовестных" общественных инспекторов по аналогии, например, со списками недобросовестных поставщиков, формируемым в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Статья 22. Общественная экспертиза

Комментарий к статье 22

В части 1 комментируемой статьи дается понятие общественной экспертизы, а также приводятся условия проведения общественной экспертизы на основе использования специальных знаний и опыта специалистов, привлеченных к проведению общественной экспертизы на общественных началах. Общественная экспертиза подразделяется на два вида: общественная экспертиза документов и общественная экспертиза действий (бездействий) органов власти. Основными целями и предметом общественной экспертизы являются анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов органов власти, проверка их соответствия требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Организатором проведения общественной экспертизы является субъект общественного контроля.

Законодатель не указывает целей, для достижения которых проводится анализ и проверка документов при проведении общественной экспертизы. Поэтому цели анализа и проверки могут устанавливаться организатором экспертизы либо экспертом (экспертами), привлеченными для ее проведения. Такими целями прежде всего должны являться цели, уже упомянутые в этой статье, а также иные цели, указанные, например, в статьях 4 и 5 комментируемого Закона - общественный интерес и др. Целями анализа и проверки документов могут быть также цели, указанные в статье 20 комментируемого Федерального закона: оценка и анализ общественно значимой деятельности органов власти (см. комментарий к части 1 статьи 20).

В настоящее время наиболее близкими аналогами общественной экспертизы можно считать институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и общественная экспертиза, проводимая Общественной палатой Российской Федерации.

Проведение общественной экспертизы, организуемой Общественной палатой Российской Федерации, регламентировано Положением о порядке проведения общественной экспертизы,

утвержденного решением общественной палаты Российской Федерации от 15 мая 2008 года N 4-С. Отличительной особенностью общественной экспертизы, проводимой Общественной палатой Российской Федерации, является то, что она проводится в отношении проектов федеральных законов и нормативных правовых актов. Принципы, порядок ее проведения, требование к результатам общественной экспертизы в наибольшей степени соответствуют требованиям, установленным комментируемым Федеральным законом.

В соответствии с положениями статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы 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.

В отличие от комментируемого Федерального закона, в Федеральном законе от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" федеральный орган исполнительной власти в области юстиции наделен полномочиями устанавливать порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июля 2012 года N 146 "Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации" утверждены порядок и условия аккредитации независимых экспертов. Следует отметить, что практика проведения независимой антикоррупционной экспертизы отмечена немногочисленными примерами.

Положениями частей 2, 6, 7 комментируемой статьи, по существу, вводится новое понятие "обязательная общественная экспертиза". В отличие от общественной экспертизы, которая проводится по инициативе субъектов, указанных в части 4 комментируемой статьи, требование обязательности проведения общественной экспертизы может быть отнесено только к органам власти, поскольку в соответствии с пунктом 2 статьи 6 комментируемого Федерального закона общественный контроль осуществляется на основе принципа добровольности участия в проведении общественного контроля. Обязательность проведения общественного контроля для органов власти возникает только в том случае, если такое требование установлено в федеральном законе. До настоящего времени в федеральном отраслевом законодательстве не введены требования к органам власти по обязательному проведению общественной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Поэтому до введения таких требований проведение "обязательной" общественной экспертизы может быть организовано субъектом общественного контроля в соответствии с положениями части 3 комментируемой статьи как по инициативе органа власти, так и по инициативе субъектов, указанных в части 4 комментируемой статьи. При этом в Федеральном законе остается не урегулированным случай, при котором субъект общественного контроля принимает решение об отклонении инициативы проведения общественной экспертизы, либо субъектом общественного контроля не принимается никакого решения по результатам рассмотрения инициативы проведения общественной экспертизы о необходимости ее проведения.

В частях 6 и 7 комментируемой статьи законодатель установил требования конкурсного формирования состава общественных экспертов и экспертной комиссии. В комментируемой статье не содержится четких требований к порядку наделения полномочиями специалистов, обладающих квалификацией для проведения экспертизы. В комментируемом Федеральном законе также остается неурегулированными правовой статус и процедура формирования личных страниц общественного эксперта в сети Интернет.

До устранения указанных пробелов в законодательстве субъект общественного контроля может в локальном правовом акте установить порядок проведения "обязательной" общественной экспертизы, порядок наделения полномочиями специалистов, претендующих на приобретение статуса общественного эксперта, либо специалистов, представленных научными и (или) образовательными организациями, общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, а также порядок привлечения общественных экспертов к проведению обязательной общественной экспертизы. В определенной степени аналогом для разработки такого акта могут служить положения Федерального закона от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

В части 9 комментируемой статьи установлены основные требования к заключению, подготовленному по результатам проведения общественной экспертизы. Требования относятся только к заключению, подготавливаемому по результатам проведения общественной экспертизы нормативных правовых актов. Требования не относятся к заключению, подготавливаемому по

результатам общественной экспертизы действий (бездействия) органов власти. В силу положений части 5 комментируемой статьи организатор общественной экспертизы может установить такие требования.

Следует отметить, что законодатель установил в части 8 предельный срок проведения общественной экспертизы в сто двадцать дней, не указав при этом дату, с которой начинается отсчет этого срока. В связи с этим организатор должен информировать орган власти о начале проведения экспертизы либо публично заявить об этом, поместив сообщение в сети Интернет. Нарушение сроков проведения экспертизы тем не менее не повлечет за собой правовых последствий. Даже в случае существенного превышения этого срока орган власти будет обязан рассмотреть заключение, подготовленное по результатам общественной экспертизы, и направить организатору общественной экспертизы мотивированный ответ.

Статья 23. Права и обязанности общественного эксперта

Комментарий к статье 23

В статье 23 комментируемого Федерального закона установлены основные положения статуса общественных экспертов. Общественный эксперт, так же как и общественный инспектор, является в силу части 1 статьи 11 лицом, представляющим субъект общественного контроля, уполномоченным в пределах, установленных субъектом общественного контроля, для проведения общественной экспертизы. Общественным экспертом может быть только гражданин Российской Федерации, выполняющий обязанности общественного эксперта только на общественных началах.

Общественный эксперт может быть привлечен к общественной экспертизе только в том случае, если у него отсутствует конфликт интересов в сфере деятельности, в которой предполагается проведение общественной экспертизы. Требование к организатору, к участнику общественной экспертизы, любому лицу, представляющему субъект общественного контроля, в части обеспечения отсутствия конфликта интересов у указанных лиц при проведении общественного контроля является основополагающим принципом и требованием при организации и проведения общественного контроля. Общественный эксперт в соответствии с частью 4 статьи 11 комментируемого Федерального закона в случае возникновения у него личной заинтересованности в общественной экспертизе, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан в письменной форме информировать об этом организатора общественной экспертизы. Организатор общественной экспертизы обязан отстранить общественного эксперта от участия в общественной экспертизе до разрешения конфликта интересов, либо, если разрешить конфликт интересов невозможно, общественный эксперт должен быть отстранен от дальнейшего участия в общественной экспертизе и от подготовки итогового документа (заключения) по результатам общественной экспертизы.

Исходя из общих требований к статусу общественного эксперта положения части 3 комментируемой статьи об обязательности сообщить организатору общественной экспертизы о наличии у него конфликта интересов находятся в противоречии с общими требованиями статьи 11 комментируемого Федерального закона о конфликте интересов. Общественный эксперт обязан сообщить организатору общественной экспертизы не о наличии у него конфликта интересов, а о наличии или возможном наличии у него личной заинтересованности в той сфере общественного контроля, в которой он участвует как общественный эксперт. При этом организатор общественной экспертизы должен предпринять меры для предотвращения конфликта интересов, если такой конфликт интересов возникает или может возникнуть. А если личная заинтересованность общественного эксперта такова, что конфликт интересов, по мнению организатора общественной экспертизы, не может быть предотвращен или разрешен, то организатор общественной экспертизы должен отстранить общественного эксперта от участия в общественной экспертизе. Поэтому требование части 3 комментируемой статьи об обязательном обнародовании информации о наличии конфликта интересов не вполне корректно. Организатор общественной экспертизы должен обнародовать информацию о причинах отстранения общественного эксперта от участия в общественной экспертизе в связи с выявленным у него конфликтом интересов либо информацию о письменном заявлении общественного эксперта о наличии у него личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, а также информацию о том, что организатор общественной экспертизы не усматривает наличия конфликта интересов, в связи с чем общественный эксперт по-прежнему выполняет функции общественного эксперта при проведении общественной экспертизы.

В статье содержатся как прямые указания на права общественного эксперта, так и отсылочные нормы. При проведении общественной экспертизы общественный эксперт наделен Федеральным законом правом подготавливать итоговый документ (заключение) по результатам общественной экспертизы, а также участвовать в подготовке общего итогового документа (заключения).

В части 1 комментируемой статьи также содержатся отсылочные нормы к законодательству Российской Федерации, в которых должны быть раскрыты элементы статуса общественного эксперта при проведении им общественной экспертизы в отдельных сферах общественных отношений. В развитие Федерального закона в федеральные законы должны быть внесены изменения и дополнения, регулирующие порядок проведения общественной экспертизы в конкретных сферах общественных отношений. Такие дополнения также должны содержать конкретизацию элементов статуса общественного эксперта. При подготовке локального акта, устанавливающего статус общественного эксперта и порядок приобретения лицом статуса общественного эксперта, целесообразно воспользоваться Положением о консультантах-экспертах Общественной палаты Российской Федерации, утвержденного решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 15 мая 2008 года N 4.

В общем виде обязанности общественного эксперта содержатся в части 2 комментируемой

статьи. К ним относятся обязанности при подготовке итогового документа (заключения) излагать в нем объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественного контроля.

Итоговым документом, который готовит организатор общественной экспертизы, является общий итоговый документ (общее заключение). Общий итоговый документ (общее заключение) общественной экспертизы готовится на основании заключения общественного эксперта. Заключение могут готовить как несколько общественных экспертов, привлеченных к проведению общественной экспертизы, так и каждый из привлеченных общественных экспертов. Порядок подготовки заключения общественным экспертом должен быть установлен организатором общественной экспертизы до ее проведения либо организатором общественной экспертизы должен быть принят (утвержден) локальный правовой акт о порядке подготовки заключений общественным экспертом по результатам общественной экспертизы.

В части 4 комментируемой статьи установлена ответственность общественного эксперта, заключающаяся в возможности отстранения его от участия в общественной экспертизе и в запрете участия в других общественных экспертизах. Основанием ответственности являются факты недостоверности, необъективности и необоснованности выводов о результатах общественной экспертизы, а также отсутствие заявления общественного эксперта о наличии у него личной заинтересованности, если будет установлен факт наличия у него конфликта интересов при проведении общественной экспертизы. Практическая реализация положений о запрете общественному эксперту участвовать в проведении других общественных проверок требует формирования публично доступного списка "недобросовестных" общественных экспертов по аналогии, например, со списками недобросовестных поставщиков, формируемыми в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Статья 24. Общественное обсуждение

Комментарий к статье 24

Общественное обсуждение в соответствии со статьей 18 Закона является одной из форм (наряду с общественными (публичными) слушаниями) взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления. Статьей 24 введено понятие общественного обсуждения и общие положения о порядке его проведения.

Общественное обсуждение является публичным обсуждением общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Порядок проведения общественного обсуждения должен включать:

обязанность организатора общественного обсуждения заблаговременного обнародования информации о вопросе, выносимом на общественное обсуждение, сроке, порядке его проведения и определения его результатов, обеспечение всем участникам общественного обсуждения свободного доступа к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, выносимого на общественное обсуждение;

обязательность участия в общественном обсуждении уполномоченных лиц органов и организаций, проекты решений которых выносятся на такое обсуждение, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением;

положения о привлечении к участию в общественном обсуждении представителей различных профессиональных и социальных групп, в том числе лиц, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть решение, проект которого выносится на общественное обсуждение;

процедуры, обеспечивающие обсуждение вопросов публично и открыто; право всех участников обсуждения свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на общественное обсуждение;

возможность проведения общественного обсуждения всех вопросов через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет;

требования об обнародовании, в том числе и размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, и направлении на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления подготовленного по результатам общественного обсуждения итогового документа (протокола).

В соответствии с положениями статьи 24 порядок проведения общественного обсуждения должен устанавливаться его организатором в соответствии не только с комментируемым Федеральным законом, но и с другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Подробные положения о проведении и реализации решений общественных обсуждений содержатся в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". В комментируемом Федеральном законе общественным обсуждениям придан статус обязательных. Правительством Российской Федерации устанавливаются случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок и его порядок. Законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами в дополнение к случаям, установленным Правительством Российской Федерации, могут быть установлены иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях. Закупки, подлежащие обязательному

общественному обсуждению, не могут быть осуществлены без проведения такого обсуждения. По результатам обязательного общественного обсуждения закупок могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или закупки могут быть отменены. Информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги размещается в сети Интернет.

Обязательность общественных обсуждений проектов федеральных законов в сети Интернет предусмотрена Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года N 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов". Решение об общественном обсуждении указанных проектов принимает Президент Российской Федерации.

Для введения в повседневную практику общественного контроля такой формы, как общественное обсуждение, необходимо разработать и принять нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления городских и сельских поселений, муниципальных районов (городских округов), которые должны содержать, по крайней мере, следующие положения:

минимальный срок обнародования информации о вопросе, выносимом на общественное обсуждение;

источник финансирования мероприятий, связанных с подготовкой и проведением общественного обсуждения, размещением его результатов;

порядок привлечения к участию в общественном обсуждении представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, различных профессиональных и социальных групп;

порядок обнародования и направления на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления подготовленного по результатам общественного обсуждения итогового документа (протокола) и другие положения.

Статья 25. Общественные (публичные) слушания

Комментарий к статье 25

Общественные (публичные) слушания в соответствии со статьей 18 комментируемого Федерального закона являются одной из форм (наряду с общественными обсуждениями) взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления с целью осуществления общественного контроля.

Следует обратить особое внимание на то, что в комментируемом Федеральном законе, в отличие от сложившегося в федеральном законодательстве употребления и толкования понятий "общественные слушания" и "публичные слушания", имеющих разное значение, законодатель употребляет эти термины в одном значении, давая им одно определение. Однако в соответствии с федеральным законодательством публичные слушания, в отличие от общественных слушаний, проводимых, например, Общественной палатой Российской Федерации, организуются и проводятся только органами государственной власти и органами местного самоуправления. Общественные слушания, проводимые Общественной палатой Российской Федерации, в соответствии с Регламентом Общественной палаты Российской Федерации назначаются Общественной палатой Российской Федерации по инициативе Совета Общественной палаты Российской Федерации и проводятся с привлечением широкого круга представителей общественных объединений и граждан для обсуждения, как правило, одной проблемы и выработки решений и рекомендаций.

Проведение публичных слушаний является обязательным в случаях, установленных федеральными законами. Органы государственной власти и органы местного самоуправления по собственной инициативе могут расширять условия обязательности проведения публичных слушаний. Общественные слушания проводятся по собственной инициативе организатора их проведения. Учитывая различия в толкования понятий "общественные слушания" и "публичные слушания", возникшие после вступления в силу комментируемого Федерального закона, необходимо внесение изменений и дополнений в федеральное законодательство, устраняющих такие противоречия.

Ряд положений о проведении общественных (публичных) слушаний сходен с требованиями по проведению публичных обсуждений. Среди них такие, как: обязанность организатора общественных (публичных) слушаний (общественного обсуждения) заблаговременного обнародования информации о вопросе, выносимом на общественные (публичные) слушания (общественное обсуждение), сроке, порядке его проведения и определения его результатов, обеспечение всем участникам общественных (публичных) слушаний (общественного обсуждения) свободного доступа к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, выносимого на общественные (публичные) слушания (общественное обсуждение); требования об обсуждении вопросов публично и открыто; право всех участников свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на общественные (публичные) слушания (общественное обсуждение), требования об обнародовании, в том числе о размещении в информационно-телекоммуникационной сети Интернет итогового документа (протокола).

Сравнение положения статей 24 и 25 комментируемого Федерального закона позволяет выявить следующие отличия общественных (публичных) слушаний от общественных обсуждений. Общественные (публичные) слушания проводятся для обсуждения не просто общественно значимых вопросов (как в случае проведения общественных обсуждений), касающихся деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а вопросов, касающихся деятельности

вышеперечисленных органов и организаций, имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Общественные слушания могут организовываться субъектом общественного контроля, а публичные слушания - только органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Общественные и публичные слушания могут проводиться только в виде собрания. Помещение для их проведения должно быть пригодным для размещения в нем представителей различных групп населения, права и законные интересы которых затрагивают вопросы, вынесенные на общественные и публичные слушания. Организатор слушаний не вправе ограничить доступ в помещение заинтересованных лиц или их представителей.

Итоговый документ (протокол) составляется организатором общественных (публичных) слушаний и должен содержать обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, о рекомендациях, одобренных большинством участников слушаний. Протокол может направляться на рассмотрение не только в органы государственной власти, органы местного самоуправления, но и в государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

В комментируемой статье определено, что общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Как уже было отмечено, институт публичных слушаний введен федеральным законодательством. Публичные слушания проводятся в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях. В соответствии с частью 6 статьи 26.13 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации" публичные слушания проводятся по проекту бюджета и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

В муниципальных образованиях публичные слушания должны проводиться по более широкому кругу вопросов. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" законодателем была введена специальная глава 5 "Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления". Впервые в российской практике местного самоуправления к одной из таких форм был отнесен институт публичных слушаний (статья 28). Предметом слушаний является обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей. В обязательном порядке на публичные слушания должны выноситься: проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территории и проекты межевания территории, проекты правил благоустройства территорий, вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки. Публичные слушания могут проводиться представительным органом или главой муниципального образования. Глава 5 не содержит развернутых положений, регламентирующих их проведение. Конкретных положений о порядке проведения публичных слушаний по проектам бюджетов и отчетов об их исполнении также не содержится ни в базовых Федеральных законах от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ и от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ, ни в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

В Градостроительном кодексе Российской Федерации (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года N 190-ФЗ) содержатся общие положения о проведении публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов (по градостроительной документации муниципальных районов публичные слушания не проводятся), по проекту правил землепользования и застройки и внесению в них изменений, о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, по проектам планировки территории и проектам межевания территории.

В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Градостроительного кодекса Российской Федерации порядок организации и проведения публичных слушаний определяется в уставе муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Нормативные правовые акты, принятые в муниципальных образованиях, регламентирующие проведение публичных слушаний, содержат различные положения как о составе их участников (в некоторых муниципальных образованиях действуют ограничения по участию), так и порядке принятия итогового документа. Необходимо отметить, что рекомендательный характер публичных слушаний не обеспечивает при принятии решений органов местного самоуправления обязательность учета мнения населения муниципального образования, выраженного на публичных слушаниях.

Положениями комментируемой статьи определено, что общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (часть 2), и что порядок их проведения и определения их результатов устанавливается их организатором в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 5).

Необходимо обратить внимание на то, что Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в качестве обязательной процедуры установлено общественное обсуждение закупок (статья 20) в случаях, определяемых Правительством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Проведение публичных слушаний положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ не предусмотрено. Возникшая коллизия положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ и комментируемого Федерального закона требует разрешения.

Приведенные выше положения федерального законодательства показывают, что даже при наличии в федеральном законодательстве положений о публичных слушаниях в некоторых сферах публичной деятельности требуется дальнейшая конкретизация порядка их организации и проведения, учета результатов публичных слушаний. Введение в практику института общественных (публичных) слушаний, установленных в комментируемой статье, потребует разработки и принятия нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления городских и сельских поселений, муниципальных районов (городских округов), которые должны содержать, по крайней мере:

- минимальный срок обнародования информации о вопросе, выносимом на общественные (публичные) слушания;
- порядок оформления представительства заинтересованных лиц;
- порядок определения результатов общественных (публичных) слушаний;
- порядок получения организатором общественных (публичных) слушаний итогов рассмотрения органами государственной власти или органами местного самоуправления подготовленного по результатам общественного обсуждения итогового документа (протокола) и возможные последствия этого рассмотрения;
- источник финансирования мероприятий, связанных с подготовкой и проведением общественных (публичных) слушаний, размещением их результатов и другие положения.

Статья 26. Определение и обнародование результатов общественного контроля

Комментарий к статье 26

В соответствии с положениями комментируемой статьи под определением и обнародованием результатов общественного контроля понимается подготовка итогового документа и направление его в соответствующие органы и организации, в отношении которых проводился общественный контроль. В комментируемой статье определены следующие формы итогового документа: итоговый документ общественного мониторинга, акт общественной проверки, заключение общественной экспертизы, протокол общественного обсуждения, протокол общественных (публичных) слушаний. Возможны также и иные формы итогового документа, предусмотренные федеральными законами.

Анализ положений комментируемого Федерального закона показывает, что под определением результатов общественного контроля следует считать итоговый документ, содержащий информацию, указанную в пункте 2 комментируемой статьи. Под обнародованием результатов общественного контроля следует понимать в первую очередь обнародование, т.е. доведение до населения информации о проведении мероприятия по общественному контролю и его результатах в соответствии с пунктом 4 комментируемой статьи. При необходимости информация о результатах общественного контроля также направляется в органы прокуратуры и (или) органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

Частью 2 определены обязательные разделы итогового документа. Часть разделов имеет информационный характер (место и время осуществления общественного контроля, субъекты общественного контроля, задачи), другие - содержательный характер. Среди такой информации выделим: факты и обстоятельства, установленные при осуществлении общественного контроля; предложения и рекомендации; выводы. В качестве приложения к итоговому документу в него могут быть включены иные документы, полученные в ходе общественного контроля. Представляется, что приложение должно содержать документы, подтверждающие выводы и рекомендации общественного контроля, например заключения экспертов, официальные статистические материалы и др.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации положениями комментируемой части 3 выделены в отдельную группу субъектов общественного контроля со значительным объемом прав, реализуемых на основании результатов общественного контроля.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут направлять предложения и рекомендации в органы государственной и местной власти, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия, по совершенствованию их деятельности, по устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Указанные предложения и рекомендации не носят обязательного характера для органов публичной власти и организаций, но являются важным звеном взаимодействия государства и граждан, элементом выявления не только общественного мнения, но и оценки эффективности выполнения

публичных функций органами власти в целом и отдельными ее подразделениями, выполнения обязанностей должностными лицами, государственными и муниципальными служащими.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут выдвигать общественную инициативу в соответствии с законодательством Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива", граждане Российской Федерации в порядке, установленном Указом, могут направлять предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Указом утверждены правила рассмотрения общественных инициатив, содержащие описание процедур такого рассмотрения, которые включают в себя:

- предварительную экспертизу инициативы;

- голосование по инициативе;

- направление инициативы в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы;

- подготовку экспертной рабочей группой в срок, не превышающий двух месяцев, экспертного заключения и решения о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы;

- размещение в Интернете информации о рассмотрении общественной инициативы и мерах по ее реализации;

- направление инициативы в соответствующие органы публичной власти;

- рассмотрение этими органами инициативы и принятие решения по инициативе.

В Указе достаточно подробно регулируется порядок направления и рассмотрения общественных инициатив отдельных граждан Российской Федерации. Частью 3 комментируемой статьи право выдвижения общественной инициативы закреплено и за общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями. В связи с расширением субъектов общественной инициативы необходимо внесение соответствующих изменений в Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года N 183.

Частью 3 комментируемой статьи общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации наделены правомочиями по защите интересов неопределенного круга лиц, а именно оспаривать в установленном федеральным законом порядке (в том числе в судебном и (или) административном порядке) нормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Поэтому представляется, что особое значение имеет закрепление прав общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в судебном процессе.

Порядок оспаривания НКО решений и действий органов власти в защиту неопределенного круга лиц установлен главой 5 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (Федеральный закон от 8 марта 2015 года N 21-ФЗ), вступившего в силу 15 сентября 2015 года.

В соответствии с комментируемой частью правами по обращению в суд наделяется не субъект, чьи права нарушаются, а общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации с целью защиты интересов не конкретного физического или юридического лица, а неопределенного круга лиц, чьи интересы нарушаются или могут быть нарушены. Такие полномочия установлены в Законе Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей". В соответствии со статьей 46 "Защита прав и законных интересов неопределенного круга потребителей" предъявлять иски в суды о прекращении противоправных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей наряду с органом государственного надзора, органами местного самоуправления вправе общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы).

Установление частью 3 комментируемого Федерального закона полномочия по защите неопределенного круга лиц требуют внесения соответствующих дополнений в гражданское, уголовное и административное процессуальное законодательство.

В соответствии с частью 4 комментируемой статьи субъекты общественного контроля обязаны обнародовать информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах. Обнародование может проводиться не только путем размещения информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в средствах массовой информации, но и распространением информационных листов, объявлений на информационных стендах и т.д. Субъектам общественного контроля необходимо разработать типовые формы обнародования информации о конкретном мероприятии. К таким формам следует отнести формы информации о планируемом мероприятии, о проведенном мероприятии, о результатах мероприятия.

Важны также и такие формы обнародования, как годовые отчеты, содержащие информацию не только о проведенных мероприятиях, но и об их результатах (степень учета органами публичной власти предложений, разработанных в результате общественного контроля, конкретные решения органов прокуратуры, органов государственной власти и органов местного самоуправления, и т.д.).

Обнародование информации о деятельности субъектов общественного контроля является не только формой обязательного отчета субъектов общественного контроля о своей деятельности, но и действенным инструментом, с одной стороны, активизации населения, с другой - увеличения прозрачности деятельности публичной власти.

Предусмотренное частью 4 комментируемой статьи направление информации о результатах

общественного контроля в органы прокуратуры и (или) органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль, по существу, является не обнародованием, а направлением итогового документа общественного контроля. Итоговый документ в соответствии с комментируемой частью 5 статьи 26 также направляется в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Указанные органы и организации обязаны рассмотреть направленные им итоговые документы и в установленный законодательством Российской Федерации срок направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы.

В соответствии с положениями Федерального закона от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" ответ на обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, к должностным лицам в общем случае должен быть предоставлен в срок 30 дней. В исключительных случаях, а также в случае необходимости направления запроса в другие государственные органы, органы местного самоуправления и иным должностным лицам, руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Из положений комментируемой статьи остается не ясным, должны ли дать какой-либо ответ на итоговый документ органы прокуратуры и (или) органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

Глава 4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ

Статья 27. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об общественном контроле

Комментарий к статье 27

В комментируемой статье не устанавливаются специальные нормы об ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле. В части 1 комментируемой статьи содержатся общие положения, наделяющие субъектов общественного контроля правом и обязанностью по результатам общественного контроля вносить в компетентные органы предложения о привлечении виновных должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления к ответственности в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. В соответствии с положениями, установленными комментируемым Федеральным законом (пункт 6 части 1 статьи 10, пункт 4 статьи 26) и другими федеральными законами, субъекты общественного контроля наделяются правом, а в ряде случаев и обязанностью направлять в органы прокуратуры документы о привлечении к ответственности должностных лиц за нарушение законодательства об общественном контроле.

В части 2 комментируемой статьи Федерального закона введено общее основание ответственности физических и юридических лиц - воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля. В федеральных законах, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Российской Федерации не содержится санкций за воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля. Поэтому в развитие Федерального закона об общественном контроле указанные федеральные законы нуждаются в дополнениях. Аналогичные дополнения требуются для введения ответственности за нарушение норм комментируемой статьи в части нарушения принципа общественного контроля (часть 9 статьи 6), о необоснованном вмешательстве субъектов общественного контроля в деятельность органов власти и об оказании на них неправомерного воздействия.

В федеральном законодательстве требуется также конкретизировать нормы ответственности в части введения санкций (административных, уголовных, дисциплинарных) за нарушение конкретных норм и требований законодательства об общественном контроле субъектами общественного контроля, участниками общественного контроля, общественными инспекторами и экспертами и любыми другими лицами, уполномоченными участвовать в общественном контроле. В части 3 комментируемой статьи законодателем делается акцент лишь на применении санкций в отношении субъектов общественного контроля, в том числе размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет" искаженных или недостоверных сведений о результатах общественного контроля. Административное и уголовное законодательство Российской Федерации содержит лишь нормы общего характера об ответственности за размещение недостоверной информации. Субъекты общественного контроля и в большей степени лица, уполномоченные на проведение общественного контроля, подпадают по действие указанных норм.

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты (НПА) - федеральные законы, федеральные нормативные правовые акты, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов

Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

2. Законы - федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации.

3. Органы власти - органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

4. Некоммерческие организации - НКО.

Приложение 1

Перечень Федеральных законов, в которые должны быть внесены изменения и дополнения в связи со вступлением в силу Федерального закона от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"

1. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

2. Земельный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 25 октября 2001 года N 136-ФЗ).

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Федеральный закон от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ).

4. Жилищный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года N 188-ФЗ).

5. Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей".

6. Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании".

7. Федеральный закон от 24 апреля 1995 года N 52-ФЗ "О животном мире".

8. Федеральный закон от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ "Об общественных объединениях".

9. Федеральный закон от 22 ноября 1995 года N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции".

10. Федеральный закон от 9 января 1996 года N 3-ФЗ "О радиационной безопасности населения".

11. Федеральный закон от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

12. Федеральный закон от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления".

13. Федеральный закон от 4 мая 1999 года N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха".

14. Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

15. Федеральный закон от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

16. Федеральный закон от 25 июня 2002 года N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации".

17. Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

18. Федеральный закон от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации".

19. Федеральный закон от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации".

20. Федеральный закон от 4 декабря 2007 года N 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации".

21. Федеральный закон от 10 июня 2008 года N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания".

22. Федеральный закон от 29 декабря 2010 года N 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию".

23. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции".

24. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

25. Федеральный закон от 30 ноября 2011 года N 360-ФЗ "О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений".

26. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации".

27. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

28. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года N 422-ФЗ "О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений".

29. Федеральный закон от 7 мая 2013 года N 78-ФЗ "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации".

30. Федеральный закон от 23 февраля 2013 года N 15-ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака".

31. Закон Российской Федерации от 17 января 1992 года N 2002-1 "О прокуратуре Российской Федерации".

32. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (Федеральный закон от 8 марта 2015 года N 21-ФЗ).

Приложение 2

Примерный перечень и содержание правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, принятие которых предписано Федеральным законом N 212-ФЗ

N	Наименование, примерное содержание правового акта	Уровень правового регулирования
1.	Установление случаев и порядка использования официальных сайтов органов власти в целях информационного обеспечения общественного контроля (часть 1 статьи 7)	Закон субъекта Российской Федерации
2.	Установление случаев обязательного учета органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля (пункт 7 части 2 статьи 5, часть 1, пункт 3 части 5 статьи 16)	Субъект Российской Федерации, муниципальное образование
3.	Установление случаев и порядка создания общественных инспекций, групп общественного контроля, иных организационных структур общественного контроля (часть 2 статьи 9)	Закон субъекта Российской Федерации
4.	Установление случаев и порядка посещения лицами общественного контроля при проведении общественного контроля соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (пункт 4 части 1 статьи 10)	Субъект Российской Федерации, муниципальное образование
5.	Порядок осуществления общественного контроля общественной палатой субъекта Российской Федерации, общественной палатой (советом) муниципального образования (статья 12)	Субъект Российской Федерации, муниципальное образование
6.	Установление порядка и форм участия в осуществлении общественного контроля общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 13)	Субъект Российской Федерации
7.	Установление полномочий, порядка организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля (часть 2 статьи 15)	Субъект Российской Федерации, муниципальное образование
8.	Установление случаев, при которых предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах общественного контроля, учитываются при оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (второе предложение Части 1 Статьи 16)	Субъект Российской Федерации, муниципальное образование
9.	Установление случаев, порядка и сроков предоставления субъектам общественного контроля информации о деятельности органов государственной власти, органов	Закон субъекта Российской Федерации

	местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, представляющей общественный интерес (части 2 и 4 статьи 16)	
10.	Установление особенностей осуществления общественного контроля за отдельными сферами деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (часть 6 статьи 16)	Субъект Российской Федерации
11.	Установление случаев проведения общественных мероприятий по результатам общественного мониторинга (часть 7 статьи 19)	Закон субъекта Российской Федерации
12.	Установление требований к порядку организации и проведения общественной проверки (часть 3 статьи 20)	Закон субъекта Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты
13.	Установление случаев, при которых общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля могут быть инициаторами общественной проверки (часть 2 статьи 20)	Закон субъекта Российской Федерации
14.	Установление дополнительных полномочий общественного инспектора в законодательстве субъекта Российской Федерации, регулирующего порядок проведения общественных проверок в отдельных сферах государственного управления (часть 1 статьи 21)	Субъект Российской Федерации
15.	Установление требований к порядку организации и проведения общественной экспертизы (часть 5 статьи 22)	Закон субъекта Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты
16.	Установление дополнительных полномочий общественного эксперта в законодательстве субъекта Российской Федерации, регулирующего порядок проведения общественных проверок в отдельных сферах общественных отношений (часть 1 статьи 23)	Субъект Российской Федерации
17.	Установление требований к порядку проведения общественного обсуждения (часть 4 статьи 24)	Закон субъекта Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты
18.	Установление ответственности за воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля (часть 2 статьи 27)	Закон субъекта Российской Федерации