

**Пояснительная записка
к проекту федерального закона
«Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации»**

Важнейшей характеристикой современного конституционного, демократического государства является степень участия граждан в управлении делами государства. Одним из проявлений такого участия и важным способом повышения эффективности системы государственного управления является общественный (гражданский) контроль деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Вместе с тем до настоящего времени в Российской Федерации отсутствовал федеральный закон, комплексно регулирующий отношения в сфере общественного (гражданского) контроля.

Подготовленный проект федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» призван ликвидировать существовавший правовой пробел, институционализируя систему общественного (гражданского) контроля.

Концепция проекта федерального закона основывается на необходимости создания разнообразных форм общественного (гражданского) контроля в отношении институтов публичной власти, позволяющих гражданам Российской Федерации и их объединениям максимально широко участвовать в процессе контроля.

Под общественным (гражданским) контролем в проекте понимается деятельность граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества, связанная с непосредственным наблюдением за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц (статья 2). Понятия «общественный контроль» и «гражданский контроль» в тексте проекта носят синонимичный характер, а их применение зависит от лингвистических предпочтений.

Целями общественного (гражданского) контроля, заложенными в проекте, является формирование объективной общественной оценки

деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, а также гармонизация интересов граждан, общества и государства (статья 6). В этом плане принятие проекта федерального закона должно стать важным инструментом разрешения различных социальных конфликтов, что может принести одновременную пользу и отдельным гражданам, и обществу и государству. Способствовать этому должна формируемая проектом федерального закона транспарентность для общественности органов публичной власти.

Модель общественного (гражданского) контроля, заложенная в проекте федерального закона, предусматривает, что субъектами общественного (гражданского) контроля являются Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, граждане, общественные объединения и иные институты гражданского общества (статья 5). При этом институциональную основу контроля составляют именно общественные палаты, а иные субъекты участвуют в осуществлении общественного (гражданского) контроля (статья 7). Концепция проекта в данном случае основывается на том, что в современных условиях именно общественные палаты, продемонстрировавшие свою эффективность, должны стать «центрами» гражданского контроля, которые будут координировать граждан в сфере контроля и оказывать им поддержку в реализации контрольных инициатив (статья 7). Создание общественных палат в субъектах Российской Федерации при этом является обязательным. Образование общественных палат на уровне муниципальных образований проектом федерального закона не предусматривается, что призвано избежать излишнего рассредоточения и дисфункциональности институтов общественного (гражданского) контроля.

Концептуально важным положением законопроекта является то, что предметом общественного (гражданского) контроля является не только деятельность органов государственной власти, органов местного

самоуправления и их должностных лиц, но и в случаях, предусмотренных проектом федерального закона деятельность граждан и организаций, если она наносит ущерб публичным интересам (статья 9). В законопроекте такой случай указан в статье 15, допускающей проведение общественного расследования в отношении граждан и организаций.

Правоприменительная практика свидетельствует о том, что случаи нарушения публичных интересов различного рода организациями и гражданами не столь редки. В частности имеют место случаи грубого нарушения прав и свобод граждан рядом религиозных объединений. Это предполагает необходимость закрепления адекватных форм общественного (гражданского) контроля, в том числе и за их деятельностью.

Достижением законопроекта является внедрение новых форм общественного (гражданского) контроля, а также систематизация, унификация и совершенствование ряда существовавших ранее форм.

В целом проект предусматривает существование 10 самостоятельных форм общественного (гражданского) контроля. При этом перечень форм общественного (гражданского) контроля не является исчерпывающим и может дополняться в иных законодательных актах.

К числу основных форм общественного (гражданского) контроля законопроектом отнесены следующие:

1) непосредственное участие граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в целях осуществления общественного (гражданского) контроля;

2) заявления и жалобы граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества органам государственной власти и органам местного самоуправления;

3) общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, а также решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;

4) общественный мониторинг законотворческой, административной и судебной практики;

5) общественное расследование;

6) отчетность органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц перед гражданами;

7) создание общественных средств массовой информации;

8) защита субъектами общественного (гражданского) контроля законных интересов неопределенного круга лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

9) участие граждан, представителей общественных объединений и иных институтов гражданского общества в контрольных мероприятиях органов государственной власти и местного самоуправления;

10) инициирование отзыва, удаления в отставку, отрешения от должности, увольнения должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления и роспуска органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Применительно к участию граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц законопроектом предусмотрена возможность повсеместного создания общественных советов при органах государственной власти и местного самоуправления. При этом законопроектом в целях обеспечения независимости общественного (гражданского) контроля предлагается, что персональный и количественный состав общественных советов будет определяться соответствующими общественными палатами. Это позволит усилить общественные начала в деятельности уже

существующих общественных советов, повысить степень доверия к ним со стороны населения, а равно создать необходимые юридические предпосылки реализации данных форм общественного (гражданского) контроля на всех уровнях публичной власти. Данный подход также позволяет повысить статус и роль общественных палат в системе общественного (гражданского) контроля (статья 11).

Что касается заявлений и жалоб граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества органам государственной власти и органам местного самоуправления, то проектом федерального закона регламентируется статус организаций, оказывающих гражданам помощь в подготовке и направлении обращений, закрепляются их права по организации общественного обсуждения соответствующих обращений и ответов на них (статья 12). В данном случае целью законопроекта стало юридическое оформление особого статуса ряда существующих общественных объединений, основной целью деятельности которых выступает помощь гражданам в подготовке обращений и их общественное обсуждение в целях привлечения внимания общественности к конкретным проблемам граждан. Данные организации, по сути, выступают в роли посредников между органами публичной власти и гражданами при подаче обращений последними, усиливая степень общественного (гражданского) контроля в сфере работы с обращениями граждан.

В законопроекте расширяются возможности общественной экспертизы – закрепляется возможность общественных палат проводить общественную экспертизу не только проектов нормативных правовых актов, но и действующих нормативных правовых актов и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (статья 13), что призвано усилить роль общественности не только в процессе принятия решений органами публичной власти, но и в процессе их реализации.

Законопроектом вводится институт общественного мониторинга законотворческой, административной и судебной практики, результатом которого будут являться подготовленные общественными палатами экспертные доклады, содержащие предложения по совершенствованию действующего законодательства и корректировке правоприменительной практики (статья 14).

Новеллой законопроекта выступает введение института общественного расследования (статья 15), проводимого общественными палатами, целью которого является сбор, анализ и обобщение информации о фактах нарушения действующего законодательства органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами. По результатам общественного расследования общественными палатами должны готовиться заключения, содержащие оценку деятельности органов публичной власти.

Законопроектом вводится процедура отчетности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления перед гражданами о своей деятельности (статья 16). При этом отчеты предлагается осуществлять исключительно по вопросам и предложениям, направленным гражданами, общественными объединениями и иными институтами гражданского общества. Помимо этого предусматривается отчетность депутатов перед гражданами о своей деятельности в составе соответствующих законодательных (представительных) органов, а также отчетность мировых судей.

Одним из важных направлений общественного (гражданского) контроля может стать деятельность общественных средств массовой информации, которые по своему статусу должны являться независимыми и обеспечивать граждан объективной и достоверной информацией, в том числе о деятельности органов публичной власти. В этой связи проектом

предусматривается возможность создания в Российской Федерации подобных средств массовой информации (статья 17).

Еще одной самостоятельной формой общественного (гражданского) контроля, закреплённой в проекте, выступает защита субъектами общественного (гражданского) контроля законных интересов неопределённого круга лиц (статья 18). Новеллой в данном случае выступает то, что общественным объединениям предлагается предоставить право по собственной инициативе обращаться, в том числе в органы судебной власти в целях защиты неопределённого круга лиц.

Проект федерального закона предусматривает легитимную возможность привлечения граждан к контрольным мероприятиям, проводимым органами государственной власти и органами местного самоуправления. Подобная форма общественного (гражданского) контроля способна существенно повысить уровень доверия граждан к контрольным мероприятиям, проводимым органами публичной власти (статья 19).

Не менее важной формой общественного (гражданского) контроля, которую предлагается закрепить в законодательстве, является участие граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества в инициировании отзыва, удаления в отставку, отрешения от должности и увольнения должностных лиц, а также роспуска органов государственной власти и местного самоуправления (статья 20). В законопроекте предусматривается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов должны предусматривать порядок реализации соответствующего права граждан.

В целях надлежащего обеспечения реализации прав граждан в сфере общественного (гражданского) контроля законопроектом закрепляются правовые, организационные и информационные гарантии осуществления общественного (гражданского) контроля (главы 4, 5, 6).

Принципиальным положением проекта является то, что общественный (гражданский) контроль в отдельных сферах публичного управления нуждается в особом правовом регулировании. В связи с этим проектом предусматривается, в частности, что в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства общественный (гражданский) контроль в отношении Вооруженных Сил Российской Федерации может осуществляться только в порядке, установленном отдельным федеральным законом и в пределах, не наносящих ущерба обороноспособности и безопасности Российской Федерации (глава 7).

Общественные палаты, составляющие институциональную основу общественного (гражданского) контроля, в соответствии с проектом федерального закона обязаны отчитываться о состоянии общественного (гражданского) контроля в Российской Федерации (глава 8).

Принятие проекта федерального закона не потребует дополнительного расходования средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.