



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об общественном контроле в
Пермском крае"

10.11.2016

№ 213-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 11.10.2016 № 3149-16/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 10.10.2016 № СЭД 01-56-1376).

Рассматриваемый проект закона определяет правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций в Пермском крае и с этой целью устанавливает следующие нормы.

1. Определяется **понятие, правовая основа, принципы, цели и задачи** общественного контроля.

Так, под общественным контролем в законопроекте понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций в Пермском крае, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Целями общественного контроля, согласно законопроекту, являются:

обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями;

общественная оценка деятельности органов государственной

власти Пермского края, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

2. Закрепляется **право граждан, общественных объединений** и иных негосударственных некоммерческих организаций на **участие** в осуществлении общественного контроля.

Согласно законопроекту, граждане вправе участвовать в общественном контроле как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов в порядке, установленном федеральными законами.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации в соответствии с федеральными законами могут являться организаторами таких форм общественного контроля как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных федеральными законами.

3. Определяются **субъекты** общественного контроля в Пермском крае и их полномочия¹.

К субъектам общественного контроля, действующим на территории Пермского края, относятся: Общественная палата Российской Федерации; Общественная палата Пермского края; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при Законодательном Собрании и исполнительных органах государственной власти Пермского края.

Для осуществления общественного контроля законопроектом предусмотрена возможность создания общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, а также групп общественного контроля, иных организационных структур общественного контроля и иных форм, не противоречащих федеральному законодательству.

4. Определяется порядок организации и деятельности **групп общественного контроля**, а также условия и порядок членства граждан в указанных группах.

Так, законопроектом предусматривается, что в Пермском крае в целях осуществления общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, образования и социального обслуживания населения может быть создана одна группа общественного контроля.

Членом группы общественного контроля, согласно законопроекту, может быть лицо, достигшее возраста 18 лет и

¹ За исключением полномочий Общественной палаты Российской Федерации и общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, которые установлены нормами федерального законодательства.

имеющее опыт работы в области защиты прав и свобод человека, законных интересов граждан. Не может быть членом указанной группы лицо, имеющее судимость либо признанное решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным. Предусматривается, что члены группы общественного контроля осуществляют свою деятельность на общественных началах, при этом одно и то же лицо не может быть назначено членом группы общественного контроля более трех раз подряд.

Срок полномочий группы общественного контроля составит 2 года.

Правом выдвижения кандидатур в состав группы общественного контроля предлагается наделить некоммерческие организации, осуществляющие свою деятельность на территории Пермского края и имеющие своей уставной целью или направлением деятельности защиту или содействие защите прав и свобод человека и гражданина. Устанавливается также, что одна некоммерческая организация может выдвинуть не более пяти кандидатур в состав группы общественного контроля.

Кандидатуры в члены группы общественного контроля утверждаются Комиссией по общественному контролю при Общественной палате Пермского края, состав и полномочия которой также устанавливаются законопроектом.

5. Определяется порядок **взаимодействия** субъектов общественного контроля с органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления, порядок определения и обнародования результатов общественного контроля.

6. Устанавливается порядок **информационного обеспечения** общественного контроля, порядок **доступа к информации** об общественном контроле и определяются иные вопросы осуществления общественного контроля в Пермском крае.

7. Со дня вступления Закона в силу (через десять дней после дня его официального опубликования) предусматривается признание утратившим силу Закона Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» (далее – Закон № 888-ПК).

Оценивая **актуальность и последствия** принятия рассматриваемого законопроекта, отметим следующее.

1. Согласно пункту б) части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина относится к предметам **совместного ведения** Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные

правовые акты субъектов Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, установлены Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ).

Отметим, что рассматриваемый законопроект в значительной степени дублирует положения Федерального закона № 212-ФЗ (статьи 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 16, 17, 19 законопроекта) либо содержит отсылочные нормы к отдельным статьям Федерального закона № 212-ФЗ (статьи 9, 18 законопроекта).

2. В Пермском крае правоотношения по осуществлению общественного контроля в социальной сфере до принятия Федерального закона № 212-ФЗ были урегулированы Законом № 888-ПК, который вступил в силу с 1 января 2012 года и действует в настоящее время в части, не противоречащей Федеральному закону № 212-ФЗ.

Закон № 888-ПК имеет существенные отличия от Федерального закона № 212-ФЗ в части определения предмета, целей и форм общественного контроля, объектов и субъектов контроля, полномочий субъектов общественного контроля, а также порядка подготовки документов по результатам общественного контроля, рассмотрения результатов общественного контроля и др. Например, нормами Закона № 888-ПК не устанавливается порядок участия в общественном (гражданском) контроле общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

3. До принятия Федерального закона № 212-ФЗ законы, регламентирующие вопросы осуществления общественного контроля в различных сферах общественной жизни, были приняты только в 6 субъектах Российской Федерации (город Москва, Ульяновская область, Республика Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская Республика, Чукотский автономный округ и Пермский край).

При этом региональные законы существенно различались как в отношении субъектов и объектов общественного контроля, так и форм осуществления контроля. Например, закон города Москвы устанавливает правовые основы общественного контроля в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг, законы Кабардино-Балкарской Республики и Чукотского автономного округа - порядок проведения общественного экологического контроля.

После принятия Федерального закона № 212-ФЗ более чем в 45 субъектах Российской Федерации были приняты региональные законы об общественном контроле, а ранее принятые законы в Ульяновской области и Республике Саха (Якутия) приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Таким образом, **актуальность** внесения законопроекта обусловлена необходимостью приведения нормативной правовой базы Пермского края по вопросам осуществления общественного контроля в соответствие федеральному законодательству в данной сфере правового регулирования.

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующие.

1. Согласно статье 1 Федерального закона № 212-ФЗ предметом его регулирования является осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, **иных органов и организаций**, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Данное положение содержится также в статьях 4, 5, 6, 7 и др. Федерального закона № 212-ФЗ, определяющих отдельные аспекты осуществления общественного контроля.

Однако законопроект в отличие от Федерального закона № 212-ФЗ **не предусматривает** осуществление общественного контроля за деятельностью иных органов и организаций, что необоснованно сужает перечень объектов общественного контроля в Пермском крае (так, в этом случае контролю не будут подлежать общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, имеющие право осуществлять отдельные публичные полномочия, например, социальной направленности).

2. Частью 2 статьи 2 законопроекта определены вопросы, на которые действие закона не распространяется, изложенные аналогично положениям частей 2 и 3 статьи 2 Федерального Закона № 212-ФЗ.

Так, Федеральным законом № 212-ФЗ предусмотрено, что его действие не распространяется на общественный контроль за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, которые регулируются федеральными законами, на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах.

В связи с тем, что согласно частям 2 и 3 статьи 2 Федерального закона № 212-ФЗ вопросы осуществления общественного контроля в указанных сферах относятся к предметам ведения Российской Федерации и регулируются федеральными законами (кроме законодательства о выборах и референдумах, которые регулируются как федеральным, так и краевым законодательством),

считаем их дублирование в законопроекте *излишним* и предлагаем заменить *отсылочной нормой* к соответствующим положениям Федерального Закона № 212-ФЗ.

В то же время считаем целесообразным закрепить отдельной статьей законопроекта отсылочную норму к статье 27 Федерального закона № 212-ФЗ об *ответственности* за нарушение законодательства Российской Федерации об общественном контроле.

3. Согласно части 2 статьи 15 Федерального закона № 212-ФЗ полномочия, порядок организации и деятельности *общественных инспекций и групп общественного контроля* определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

В связи с тем, что в настоящее время какими-либо федеральными законами полномочия, порядок организации и деятельности указанных субъектов общественного контроля не определены, полагаем, что эти вопросы необходимо урегулировать рассматриваемым законопроектом.

Отметим, что законопроектом определен лишь порядок формирования Комиссией по общественному контролю при Общественной палате Пермского края группы общественного контроля и требования к гражданину, являющемуся членом указанной группы.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона № 212-ФЗ, 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.

Считаем, что полномочия групп общественного контроля и общественных инспекций в рамках осуществления указанного взаимодействия следует также определить в законопроекте.

3.1. В отношении регламентации полномочий и деятельности *групп общественного контроля*, а также ее членов, отметим следующие проблемные моменты.

Статьей 15 Федерального закона № 212-ФЗ установлено, что общественный контроль осуществляется *группами* общественного контроля, в соответствии с чем заголовки статей 12 и 13 и текст части 1 статьи 12 законопроекта также предусматривают осуществление общественного контроля в Пермском крае группами общественного контроля.

Однако содержание статьи 13 законопроекта закрепляет возможность создания только *одной группы* общественного контроля в целях осуществления общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, образования и социального обслуживания населения.

Следовательно, к объектам общественного контроля, осуществляемого указанной группой, *не будут отнесены негосударственные (частные)*

организации и учреждения. Кроме того, общественный контроль не будет осуществляться в **иных сферах** общественных отношений, таких как жилищно-коммунальное хозяйство, дорожная деятельность, транспортное обслуживание населения, охрана окружающей среды и обращение с твердыми коммунальными отходами, культура и сохранение объектов культурного наследия, отдых и оздоровление детей в каникулярное время, физкультура, спорт, и др.

В законопроекте не определено также, в каких **формах** будет осуществляться общественный контроль группой общественного контроля.

Согласно статье 18 Федерального закона № 212-ФЗ к формам общественного контроля, в которых могут участвовать группы общественного контроля, относятся общественная проверка с привлечением общественных инспекторов, общественная экспертиза с привлечением общественных экспертов, иные формы, не противоречащие федеральному закону, а также формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (общественный мониторинг, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания) и др.

Статьей 15 законопроекта в качестве одного из оснований **прекращения полномочий** члена группы общественного контроля закреплено нарушение членом группы обязанностей, установленных федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, настоящим законом.

Однако ни в Федеральном законе № 212-ФЗ, ни в иных актах федерального законодательства **обязанности** членов групп общественного контроля **не определены** (как не установлены и условия членства и основания прекращения полномочий членов групп общественного контроля), в связи с чем считаем целесообразным отдельной статьей законопроекта определить перечень прав и обязанностей члена группы общественного контроля.

3.2. В отношении регламентации осуществления общественного контроля **общественными инспекциями** необходимо, на наш взгляд, отметить, что статьей 12 законопроекта лишь **продублировано** общее положение части 1 статьи 15 Федерального закона № 212-ФЗ о праве общественных инспекций осуществлять общественный контроль, но дальнейшего развития данная федеральная норма в законопроекте **не получила**.

4. Федеральным законом № 212-ФЗ установлено, что порядок организации и проведения таких форм общественного контроля как общественная проверка, общественная экспертиза и общественное обсуждение устанавливается ее организатором в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, **законами субъектов Российской Федерации**, муниципальными нормативными правовыми актами.

Однако рассматриваемым законопроектом указанные положения в развитие норм Федерального закона № 212-ФЗ **не прописаны**.

5. Согласно части 1 статьи 16 законопроекта органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации **рассматривают** итоговые документы,

подготовленные по результатам общественного контроля, *учитывают* предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах.

В то же время частью 1 статьи 16 Федерального закона № 212-ФЗ установлено, что учет предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, проводится только *в случаях*, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Поскольку случаи обязательного учета предложений, рекомендаций и выводов, подготовленных по результатам общественного контроля, законопроектом *не определены*, то органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации должны будут учитывать *все* предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах.

Положительными общественно значимыми последствиями принятия закона, в случае устранения отмеченных проблемных моментов, по нашему мнению, станет повышение качества предоставляемых услуг населению, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в Пермском крае.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная