



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Государственно-правовое управление

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае»**

(внесен группой депутатов  
Законодательного Собрания)

**18.01.2019**

**№ 7-ЗКЛ**

Рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ).

По тексту проекта закона имеются следующие замечания и предложения.

1. По статье 1.

В пункте 3 части 3 слова «признать утратившей силу» следует заменить словом «исключить».

Согласно абзацу второму пункта 1 части 3 Закон Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» (далее – Закон Пермского края № 888-ПК) регулирует отношения, связанные с организацией и осуществлением общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Пермского края, краевых государственных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 32-ФЗ) Общественная палата Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Федерального закона № 32-ФЗ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов. То есть, деятельность Общественной палаты Российской Федерации не может регулироваться нормами законов субъектов Российской Федерации.

Это же самое касается деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством осуществление общественного контроля на территории муниципального образования регулируется федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами.

Исходя из этого, пункт 2 части 4 следует изложить в редакции:

«2) субъекты общественного контроля – Общественная палата Пермского края, общественные палаты (советы) при органах государственной власти Пермского края;».

В связи с вышеизложенным замечанием по всему тексту проекта закона слова «, определенные подпунктом «б» пункта 2 статьи 2 настоящего Закона» в различных падежах следует исключить.

Учитывая нормы, установленные Федеральным законом № 32-ФЗ, в том числе определение самого понятия общественного контроля, в абзаце одиннадцатом части 4 речь должна идти не об инициаторах общественного контроля, а об инициаторах мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля. Кроме того, данное понятие следует привести в соответствие с нормами федерального законодательства, исключив из него нормы, которые не могут устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

В абзаце двенадцатом части 4 текст, начиная со слов «юридические лица» и до конца абзаца следует либо исключить, либо уточнить кто имеется в виду под юридическими лицами в рамках Закона Пермского края № 888-ПК.

Право на участие граждан Российской Федерации в осуществлении общественного контроля установлено статьей 3 Федерального закона № 212-ФЗ. Поскольку регулирование прав граждан Российской Федерации в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, в абзаце третьем части 5 слова «Граждане Российской Федерации» следует заменить словами «В соответствии с федеральным законодательством граждане Российской Федерации».

Абзацы пятый, шестой, седьмой, десятый части 5 являются декларативными, содержат отсылку к Федеральному закону № 212-ФЗ и, по нашему мнению, не имеют никакого значения с точки зрения правового регулирования на уровне Пермского края. В связи с этим предлагаем указанные абзацы либо исключить, либо доработать их, с точки зрения содержательного наполнения. Данное замечание относится также к части 6 статьи 16 проекта закона (см. часть 14 статьи 1 проекта).

Абзацем девятым части 5 предлагается установить, что в состав Комиссии по общественному контролю при Общественной палате Пермского края могут входить члены Общественной палаты Пермского края, представители субъектов общественного контроля и представители общественных объединений. Необходимо отметить, что согласно части 7 статьи 13 Закона Пермского края от 13.01.2009 № 381-ПК «Об Общественной палате Пермского края» (далее – Закон Пермского края № 381-ПК) порядок создания и деятельности Комиссии по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате определяется Законом Пермского края

№ 381-ПК и Законом Пермского края № 888-ПК. В соответствии с действующими нормами установление в Законе Пермского края № 888-ПК перечня субъектов, которые могут входить в состав Комиссии по общественному контролю, возможен. Однако в Законодательное Собрание Пермского края одновременно с рассматриваемым проектом закона внесен проект закона «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об общественной палате Пермского края», которым часть 7 статьи 13 предлагается признать утратившей силу. Таким образом, возможность регулирования указанного выше вопроса Законом Пермского края № 888-ПК будет исключена в случае принятия закона о внесении изменений в Закон Пермского края № 381-ПК. Кроме того, в действующей редакции Закона Пермского края № 381-ПК и в проекте закона о внесении в него изменений отсутствует полномочие Общественной палаты, содержащееся в абзаце восьмой части 5.

На основании изложенного считаем, что абзацы восьмой и девятый части 5 следует доработать с учетом рассмотрения и принятия проекта закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об общественной палате Пермского края».

Часть 7 предлагаем изложить в следующей редакции:

«7. В названии и тексте статьи 5 слова «(гражданского)» исключить.»

В соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ проект закона разграничивает понятия «субъекты общественного контроля» и «инициаторы общественного контроля», причем второе понятие шире первого. Согласно статье 7 Федерального закона № 212-ФЗ право размещать информацию предоставлено только субъектам общественного контроля, которые также создают для этого специальные сайты или могут использовать официальные сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований.

Абзац четвертый части 8 и абзац сорок четвертый части 14 (см. часть 6 новой редакции статьи 11) следует привести в соответствие со статьей 7 и иными нормами Федерального закона № 212-ФЗ, согласно которым информационное обеспечение общественного контроля возложено на субъектов общественного контроля.

В соответствии с частью 1 статьи 10, пунктом 5 статьи 16 Федерального закона № 212-ФЗ в абзаце третьем части 9 следует после слов «необходимую для осуществления общественного контроля» дополнить словами «, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами»; после слов «а также» дополнить словами «в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации,», слова «,определенные подпунктом «б» пункта 2 статьи 2 настоящего Закона,» исключить.

Исходя из норм, установленных Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» законопроект следует уточнить в части применения понятия электронного документа (см. абзац четвертый части 9), что понимается под электронным документом, каковы условия обмена информацией в форме электронных документов и т.д.

С целью устранения правовой неопределенности, предлагаем в абзаце шестом части 10 после слов «организационные структуры» дополнить словами «, указанные в статье 6.4 настоящего Закона,»; слово «обязан» заменить словом «обязаны».

Частью 11 предлагается дополнить Закон Пермского края № 888-ПК новой статьей 6.3, устанавливающей порядок инициирования процедуры общественного контроля. Однако в части 1 данной статьи указаны не все инициаторы, перечисленные в пункте 5 новой редакции статьи 2 Закона Пермского края № 888-ПК (см. часть 4 статьи 1 проекта), что приводит к внутреннему противоречию между указанными положениями законопроекта. Данное противоречие необходимо устранить.

Предлагаемые к принятию нормы, изложенные в абзацах четвертом, шестом и седьмом части 11, являются отсылочными и по сути никакого правового регулирования в рамках закона Пермского края ими не осуществляется.

В связи с этим считаем, что указанная выше статья нуждается в существенной доработке.

По нашему мнению, в соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ, принимаемым законом должны устанавливаться четко определенные организационные структуры общественного контроля. В противном случае закон должен определять полномочия иных органов государственной власти по установлению таких структур. Поскольку законопроект таких положений не содержит, предлагаем абзац шестой части 12 исключить. Соответственно этому предлагаем исключить в полном объеме новую редакцию статьи 15 (см. часть 14 статьи 1 проекта). Кроме того, согласно части 2 статьи 4 Федерального закона № 212-ФЗ общественный контроль может осуществляться в формах, предусмотренных Федеральным законом № 212-ФЗ, и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами. Права устанавливать иные формы общественного контроля, субъекту Российской Федерации не предоставлено.

В восьмом абзаце части 13 следует слова «в объекты общественного контроля» заменить словами «объектам общественного контроля».

Федеральным законодательством не предоставлено субъектам Российской Федерации право по установлению требований к кандидатурам в члены общественных инспекций и групп общественного контроля. В связи с этим абзацы седьмой и восьмой части 14 необходимо изложить в следующей редакции:

«4. Членом общественной инспекции, группы общественного контроля может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет,

за исключением лиц, указанных в части 4 статьи 13 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».».

С целью устранения коррупциогенного фактора, предлагаем в абзаце шестом части 14 слова «могут формироваться» заменить словом «формируются».

В абзаце двенадцатом части 14 не указано как основание невозможности дальнейшего участия в проведении общественной проверки нарушение обязанности, установленной частью 2 статьи 21 Федерального закона № 212-ФЗ (итоговый документ (заключение), представленный общественным инспектором организатору общественной проверки, должен содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации) и содержащейся в части 4 новой редакции статьи 16. Следовательно третье предложение абзаца двенадцатого требуется дополнить после слов «установленных в настоящей части,» словами «в части 4 статьи 16 настоящего Закона,».

Поскольку согласно абзацу девятому части 14 состав общественной инспекции, группы общественного контроля принимается субъектом общественного контроля, предлагаем в абзаце тринадцатом этой части слова «на заседании общественной инспекции, группы общественного контроля по согласованию с» исключить.

В соответствии с полномочием, предусмотренным пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона № 212-ФЗ и учитывая содержание абзаца пятнадцатого части 14, абзац четырнадцатый части 14 предлагаем изложить в следующей редакции: «Статья 8. Случаи и порядок посещения объектов общественного контроля».

Частью 6 новой редакции статьи 10 (см. абзац тридцать третий части 14) предлагается установить, что подготовка итогового документа по результатам общественного мониторинга осуществляется организатором общественного контроля. Согласно части 5 статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ указанный выше итоговый документ готовится субъектом общественного контроля. Таким образом, необходимо привести проект в этой части в соответствие с нормами Федерального закона № 212-ФЗ, для чего слова «его организатором» необходимо заменить словами «субъектом общественного контроля».

Абзацами тридцать девятым – сорок первым части 14 закона предлагается установить дополнительные случаи проведения общественной проверки, что следует из содержания абзаца тридцать девятого. Однако согласно части 1 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ общественные проверки проводятся в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами. Следовательно, законом субъекта Российской Федерации случаи проведения общественной проверки установлены быть не могут и в этой части указанные абзацы не соответствуют федеральному законодательству и подлежат исключению из проекта закона.

Кроме того, исходя из содержания абзаца тридцать девятого части 14 следует, что организаторами общественной проверки могут быть только Общественная палата Пермского края, общественные советы, в то время как понятие организаторов общественного контроля в соответствии с частью 4 статьи 1 проекта является более широким. Таким образом, имеется внутреннее противоречие между отдельными положениями законопроекта.

Следует также уточнить о каких общественных советах идет речь в абзаце тридцать девятом, для этого после слов «общественные советы» следует дополнить словами «при органах государственной власти Пермского края». Это же замечание относится к абзацам шестьдесят шестому, девяносто первому части 14.

В соответствии с частью 3 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ в абзаце сорок третьем части 14 слова «и регламентом соответствующего организатора общественного контроля» следует исключить.

Часть 7 новой редакции статьи 11 (см. абзацы сорок пятый – пятьдесят первый части 14) требует доработки, поскольку полномочие, предлагаемое абзацем сорок восьмым в соответствии с частью 6 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ относится к полномочию не субъекта общественного контроля, а организатора общественной проверки; абзац сорок девятый не соответствует пункту 4 части 1 статьи 10 Федерального закона.

В соответствии с абзацем пятьдесят седьмым части 14 акт о результатах общественной проверки доводится до всеобщего сведения в соответствии со статьей 26 принимаемого закона. В части 2 новой статьи 26 Закона (см. абзац пятьдесят восьмой части 15 статьи 1 проекта) предлагается **субъекту** общественного контроля при необходимости информацию о результатах общественного контроля направлять в органы прокуратуры и (или) органы государственной власти, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществлялся общественный контроль.

В то же время согласно абзацу пятьдесят восьмому части 14 в случае установления и подтверждения фактов нарушения общественных интересов **организатор** общественной проверки направляет акт в органы государственной власти, в том числе в правоохранительные органы.

Таким образом, имеется внутреннее противоречие между вышеуказанными положениями законопроекта в части субъектов и адресатов направления результатов, которое необходимо устранить. Кроме того, необходимо привести данные положения законопроекта в соответствие с частями 4, 5 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ.

В абзаце шестьдесят первом части 14 слово «оценку», слово «проверку» в обоих случаях следует заменить словами «оценка» и «проверка» соответственно.

В соответствии с частью 5 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ порядок проведения общественной экспертизы устанавливается ее организатором в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами

Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Согласно данной норме в частях 5-11 новой редакции статьи 12 (см. абзац шестьдесят шестой – восемьдесят пятый части 14) предлагается установить этот порядок, но только в отношении Общественной палаты Пермского края, общественных советов как организаторов общественной экспертизы в Пермском крае. Исходя же из части 4 статьи 1 проекта, перечень организаторов общественного контроля в целом является более широким. Таким образом, имеется правовая неурегулированность в отношении иных организаторов, поэтому указанные положения законопроекта требуют доработки.

При этом в абзацы восемьдесят третий и восемьдесят пятый части 14 необходимо привести в соответствие с частью 10 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ, а абзацы восемьдесят четвертый и восемьдесят пятый в соответствие с частью 5 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ.

Абзацем девяносто первым части 14 устанавливается обязанность доведения информации о проведении общественных обсуждений только для Общественной палаты и общественных советов, для иных организаторов проект такой обязанности не устанавливает, что не соответствует части 4 статьи 24 Федерального закона № 212-ФЗ, обязывающей любого организатора обнародовать соответствующую информацию. Следовательно, требуется доработка указанного абзаца.

Согласно части 5 статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ порядок проведения общественных (публичных) слушаний и определения их результатов устанавливается их организатором в соответствии с законодательством Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ субъект Российской Федерации вправе устанавливать лишь случаи проведения общественных слушаний, дополнительно к установленным частью 2 статьи 25. В связи с этим, по нашему мнению, абзац девяносто девятый части 14 следует привести в соответствие с Федеральным законом № 212-ФЗ, исключив слова «(но не менее чем за десять календарных дней до проведения общественных (публичных) слушаний)», а абзац сотый исключить. Данное замечание относится и к абзацу сто второму части 14.

Статьи 21 и 23 Федерального закона № 212-ФЗ не содержат прав и обязанностей общественного инспектора и общественного эксперта, предлагаемых соответственно абзацами сто восьмым – сто шестнадцатым, сто восемнадцатым, сто двадцать вторым – сто двадцать девятым и сто тридцать первым части 14. Федеральным законом № 212-ФЗ не предусмотрено права субъекта Российской Федерации по установлению данных прав и обязанностей. На основании изложенного указанные абзацы следует из проекта закона исключить.

В новой редакции Главы III Закона Пермского края № 888-ПК (см. часть 15 статьи 1 проекта) предлагается регламентировать порядок рассмотрения результатов общественного контроля.

В соответствии с частью 1 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ итоговыми документами, подготовленными по результатам общественного контроля являются:

- итоговый документ общественного мониторинга;
- акт общественной проверки;
- заключение общественной экспертизы;
- протокол общественного обсуждения;
- протокола общественных (публичных) слушаний;
- иные формы, предусмотренные федеральными законами.

Исходя из этого в абзацах восьмом, десятом, одиннадцатом части 15 и в предлагаемых новых редакциях статей 10-14 Закона Пермского края № 888-ПК (см. часть 14 статьи 1 проекта) названия итоговых документов следует привести в соответствие с изложенной выше нормой Федерального закона № 212-ФЗ.

Согласно части 2 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ в итоговом документе, подготовленном по результатам общественного контроля, указываются место и время осуществления общественного контроля, задачи общественного контроля, субъекты общественного контроля, формы общественного контроля, установленные при осуществлении общественного контроля факты и обстоятельства, предложения, рекомендации и выводы. К итоговому документу прилагаются иные документы, полученные при осуществлении общественного контроля.

Федеральным законом субъектам Российской Федерации не предоставлено право по изменению или установлению вышеприведенного перечня. Однако абзацы с семнадцатого по двадцать четвертый части 15 не соответствуют указанной выше норме федерального закона.

Кроме того, требования к содержанию итоговых документов уже изложены в специальных статьях, посвященных общественному мониторингу (см. абзац тридцать четвертый части 14), общественной проверке (см. абзацы с пятьдесят второго по пятьдесят шестой части 14), общественной экспертизе (см. абзацы с семьдесят третьего по восемьдесят второй части 14), общественному обсуждению (см. абзац девяносто второй части 14). Таким образом, часть 2 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ устанавливает общие требования к содержанию итогового документа, а отдельные статьи (ст.ст.19, 20, 22, 24, 25 Федерального закона № 212-ФЗ) устанавливают дополнительные требования к содержанию итогового документа.

На основании изложенного абзацы с семнадцатого по двадцать четвертый части 15 следует привести в соответствие с Федеральным законом № 212-ФЗ.

Абзац двадцать пятый части 15 устанавливает требования к составу документов, которые должны быть приложены к итоговому документу при направлении объекту общественного контроля и устанавливает порядок подписания прилагаемого к нему дополнительно протокола. Однако в статьях, регламентирующих отдельные формы общественного контроля, требования по подготовке иных, кроме итоговых документов, отсутствуют. Кроме того, абзацами шестым – одиннадцатым части 15 статьи 1 проекта закона



определяются основные итоговые документы, подготовленные по результатам общественного мониторинга, в том числе и итоговые протоколы общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний.

Таким образом, как следует из содержания абзаца двадцать пятого части 15 к итоговому документу – протоколу прилагается копия еще какого-то протокола. Считаем, что указанные несоответствия между отдельными положениями законопроекта надлежит устранить.

Новыми статьями 19, 21, 22, 23, 24 и 25 Закона Пермского края № 888-ПК (см. часть 15 статьи 1 проекта) предлагается установить процедуру рассмотрения итогового документа общественного контроля, включая сроки направления, регистрации, рассмотрения итогового документа и порядок учета предложений, рекомендаций.

В соответствии с частями 4, 5 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ субъекты общественного контроля обнародуют информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах, в том числе размещают ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в средствах массовой информации, а также при необходимости направляют информацию 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.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, обязаны рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и в установленный законодательством Российской Федерации срок направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы.

Норм, устанавливающих право субъекта Российской Федерации по регулированию изложенных выше вопросов, Федеральный закон № 212-ФЗ не содержит.

Исходя из этого считаем, что указанные статьи законопроекта следует исключить.

Статью 20 (см. абзацы шестнадцатый – двадцать пятый части 15 статьи 1 проекта) следует привести в соответствие с частью 2 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ.

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке

Начальник управления

О.П.Ходорова