

# ОБСУЖДАЕМ ЗАКОНОПРОЕКТ

С. М. Зубарев\*

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

**Аннотация.** В статье анализируются отдельные положения проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"». Данный законопроект направлен на совершенствование правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Принятие в 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» стало важным этапом не только в развитии общественного контроля, но и на пути становления гражданского общества в Российской Федерации. — пробелов и коллизий с другими федеральными законами.

Законодательными новеллами следует признать предложения разработчиков: о расширении состава субъектов общественного контроля за счет включения в соответствующий перечень отдельных граждан и их объединений; о введении в законодательный оборот категории «общественные интересы как цель общественного контроля»; об установлении обязанности органов и организаций, деятельность которых по осуществлению возложенных на них государственных или иных публичных полномочий является объектом общественного контроля, учитывать результаты общественного контроля; о создании федеральной государственной информационной системы (системы электронной демократии), обеспечивающей сбор, обработку, накопление, хранение, поиск и передачу информации о деятельности субъектов общественного контроля и лиц, деятельность которых по осуществлению возложенных на них государственных или иных публичных полномочий является объектом общественного контроля; о введении открытых лицензий, на основании которых предлагается осуществлять распространение информации об общественном контроле.

В статье указанные предложения подвергнуты критическому анализу, отмечены положительные и негативные стороны законопроекта, предложены пути гармонизации правового регулирования отношений в сфере общественного контроля.

**Ключевые слова:** общественный контроль, государственное управление, проект, федеральный закон, субъекты общественного контроля, гражданин, институты гражданского общества, государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, система «электронной демократии».

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.125.4.145-154

**Ф**едеральный закон от 21 июля 2014 года № 22-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон) вступил в действие 2 августа 2014 г. Проект

© Зубарев С. М., 2017

\* Зубарев Сергей Михайлович, доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

zubarevsm@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Закона, внесенный Президентом РФ 12 марта 2014 г., принят Государственной Думой 4 июля 2014 г. Такое стремительное, менее чем за 4 месяца, прохождение законопроекта в Государственной Думе бесспорно свидетельствует о его актуальности и значимости для общественно-политической и правовой жизни России. Вместе с тем быстрота законотворческой процедуры, к сожалению, не лучшим образом сказалась на качестве Закона. На просчеты в законодательном регулировании общественного контроля первоначально обратили внимание ученые, в том числе и автор данной статьи<sup>2</sup>, а затем подтвердила их и практика. На основе анализа и обобщения накопленного опыта общественной контрольной деятельности, предложений и замечаний субъектов общественного контроля Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека был разработан и 19 января 2017 г. размещен на сайте Совета проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”» (далее — законопроект)<sup>3</sup>.

Прежде всего следует отметить стремление разработчиков устранить существующие в Законе изъяны и коллизии, тем самым улучшив правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Предложенный законопроект направлен на совершенствование регламентации различных аспектов организации и осуществления общественного контроля. Предусматривается значительная корректировка Закона: модификации должны подвергнуться 24 из 27 его статей, дополнительно предлагается включить 5 новых статей. При этом предусмотрены как существенные, так и технические изменения.

В первую очередь авторами законопроекта уточнены основные понятия: предмет Закона и структура законодательства об общественном контроле, базовая дефиниция и субъекты контрольной деятельности, ее цели и задачи.

Более удачно сформулирована базовая дефиниция. Под общественным контролем в законопроекте предлагается понимать «деятельность субъектов общественного контроля по изучению, анализу, проверке и общественной оценке деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, а также издаваемых ими актов и принимаемых решений на предмет их соответствия общественным интересам». В частности, следует положительно оценить исключение из дефиниции целей общественного контроля, которые не только не корреспондируют целям, закрепленным в ст. 5 Закона, но и в действующем виде не могут восприниматься как цели контрольной деятельности вообще, так как наблюдение, проверка, анализ, оценка выступают в качестве форм и методов такой деятельности.

Однако и новая редакция ч. 1 ст. 4 законопроекта не лишена недостатков. Во-первых, здесь нарушены правила формирования дефиниции — она не должна определяться через дефидент. В тексте законопроекта под общественным контролем по-прежнему понимается деятельность субъектов общественного контроля. Во-вторых, эта деятельность сводится только к изучению, анализу, проверке и общественной оценке деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями. Однако общественная контрольная деятельность значительно шире, чем перечисленные действия.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 222-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> *Зубарев С. М.* Механизм общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // *Lex Russica*. 2014. № 7. С. 798—812; *Он же.* Некоторые проблемы правового регулирования общественного контроля // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2014. № 2. С. 114—119; *Он же.* Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // *Административное право и процесс*. 2014. № 10. С. 20—26.

<sup>3</sup> URL: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/537/>.

Она включает в себя различные формы, отдельные из которых закреплены в законопроекте (ч. 1 ст. 18). В-третьих, не установлен предмет общественного контроля деятельности указанных органов и организаций, так как фраза «на предмет их соответствия общественным интересам» по смыслу относится только к издаваемым ими актам и принимаемым решениям. В-четвертых, деятельность органов публичной власти, по сути, состоит в принятии и реализации решений, в том числе посредством издания нормативных актов. Поэтому их выделение в качестве отдельной области контроля также некорректно.

Представляется возможным сформулировать ч. 1 ст. 4 законопроекта следующим образом: «1. Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность граждан, объединений граждан, институтов гражданского общества по установлению соответствия функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, общественным интересам».

Разработчики предлагают изменения, которые должны способствовать систематизации законодательства об общественном контроле. Именно в законопроекте очерчиваются рамки этого законодательства (ст. 2). При этом используется так называемое его широкое понимание, которое помимо Конституции РФ и федеральных законов охватывает общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, принятые в соответствии с Законом. В этом случае Закон выступает в качестве базового, оставляя нормотворцам возможность для конкретизации его положений в иных нормативных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровней. Более того, принятие новой редакции Закона предполагает приведение в соответствие с ней всего массива нормативных правовых актов об общественном контроле.

Часть 2 ст. 2 законопроекта устанавливает особенности осуществления общественного контроля в специальных областях, закрепляя положение о том, что они «определяются соответствующими федеральными законами в части, не противоречащей положениям настоящего Федерального закона». Представляется, что такое жесткое законодательное решение противоречит как базовому характеру самого Закона, так и уже сложившейся практике осуществления общественного контроля в соответствии с отдельными федеральными законами, например Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>4</sup>.

С нашей точки зрения, общественный контроль в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, должен быть урегулирован прежде всего специальными федеральными законами. Дело в том, что именно специфика объекта контроля в указанных сферах предполагает применение оригинальных методов и форм контрольной деятельности. Специальное правовое регулирование должно иметь приоритетное значение, основываясь на положениях базового, рамочного Закона. Поэтому предлагается использовать следующую формулировку: «определяются соответствующими федеральными законами с учетом положений настоящего Федерального закона». Кроме того, целесообразно исключить из текста статьи отдельное упоминание о контроле за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в связи с упразднением Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков и передачей ее функций полиции МВД России (Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156). В этой связи предлагается следующая редакция ч. 2 ст. 2 законопроекта: «Особенности осуществления общественного контроля в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, охраны окружающей среды (общественный экологический контроль), за

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, учреждений и органов, исполняющих наказания, администрацией социальных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также несовершеннолетних, престарелых, инвалидов и других социально незащищенных категорий граждан, оказанием психиатрической помощи определяются соответствующими федеральными законами с учетом положений настоящего Федерального закона».

В части 3 ст. 2 законопроекта в качестве исключения из предмета Закона отсутствует упоминание о сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Однако ч. 1 ст. 102 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>5</sup> предусмотрено, что граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в соответствии с указанным федеральным законом. При этом органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.

Законодательными новеллами, безусловно, следует признать предложения:

- о расширении состава субъектов общественного контроля за счет включения в соответствующий перечень отдельных граждан и их объединений;
- о введении в законодательный оборот категории «общественные интересы как цель общественного контроля»;
- об установлении обязанности органов и организаций, деятельность которых по осуществлению возложенных на них государственных или иных публичных полномочий является объектом общественного контроля, учитывать результаты общественного контроля;
- о создании федеральной государственной информационной системы (системы электронной демократии), обеспечивающей сбор, обработку, накопление, хранение, поиск и передачу информации о деятельности

субъектов общественного контроля и лиц, деятельность которых по осуществлению возложенных на них государственных или иных публичных полномочий является объектом общественного контроля;

- о введении открытых лицензий, на основании которых предлагается осуществлять распространение информации об общественном контроле.

Рассмотрим указанные новеллы более подробно.

1. Принципиальным положением законопроекта является признание гражданина субъектом общественного контроля. Согласно ч. 1 ст. 32 Конституции РФ граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Эта норма предполагает активное участие граждан и их объединений в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

В действующем Законе, с одной стороны, уже закреплено право участия в общественном контроле граждан как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (ч. 1 ст. 3), а также установлены возможности для реализации этого права: для граждан в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов (ч. 3 ст. 3); для общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций — посредством организации общественных мониторингов, общественных обсуждений и участия в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных Законом (ч. 5 ст. 3). Вместе с тем в закрытом перечне субъектов общественного контроля в ч. 1 ст. 9 Закона отсутствуют граждане и их объединения, что, исходя из дефиниции общественного контроля (ч. 1 ст. 4 Закона), выводит их как из поля действия Закона, так и сферы общественного контроля в целом.

Поэтому предлагаемые меры по расширению участия граждан в общественном контроле в индивидуальном порядке являются абсолютно своевременными. Конституция РФ предо-

<sup>5</sup> СПС «КонсультантПлюс».



ставила право участия в осуществлении общественного контроля всем гражданам страны и их объединениям. И воспользоваться или нет этим правом — дело самих граждан. В этой связи новая редакция Закона должна еще раз подчеркнуть возможность участия граждан и институтов гражданского общества в общественном контроле за деятельностью власти на принципах самоопределения и самоорганизации.

Признание в Законе граждан субъектами общественного контроля де-юре закрепит сложившуюся де-факто ситуацию. Тысячи граждан сегодня участвуют в деятельности общественных объединений, которые относятся к категории неправительственных правозащитных организаций (НПО), осуществляя контроль за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления в области соблюдения прав и свобод человека в различных общественных сферах. Нельзя также забывать об участии граждан в общественном контроле за деятельностью публичной власти в рамках деятельности Общероссийского народного фронта. Помимо указанных организаций в России действует ряд общественных объединений, уставной целью которых позиционируется контроль за деятельностью органов публичной власти. Примерами здесь являются общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», созданная в 1992 г. в г. Санкт-Петербурге, и межрегиональная общественная организация «Гражданский контроль» (Москва, 2006).

Помимо возможности участия в общественном контроле через общественные объединения гражданин может контролировать деятельность органов публичной власти посредством личных обращений. Право на обращения является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом каждого гражданина.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>6</sup> создал новую нормативную базу, призванную повысить эффективность участия граждан в управлении делами государства посредством осуществления контроля за деятельностью аппарата публичного управления. Любой гражданин РФ может обратиться в любой орган власти, к любому должностному лицу, по любому значимому для него поводу. Этому праву граждан корреспондирует обязанность органов публичной власти, их ру-

ководителей и должностных лиц принимать обращения, регистрировать их, рассматривать эти обращения и давать на них своевременные ответы, а также принимать соответствующие меры по устранению выявленных недостатков.

Ежегодно государственные и муниципальные органы, должностные лица рассматривают миллионы заявлений и жалоб. При этом все больше обращений поступает в электронной форме, что свидетельствует о доступности и удобстве использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Поэтому вполне логичными и обоснованными выглядят предложения разработчиков законопроекта о создании системы электронной демократии.

Вместе с тем существуют потенциальный риск развития ситуации, когда после принятия поправок в Закон резко возрастет количество обращений граждан и использования ими иных форм общественного контроля, которые парализуют деятельность органов публичной власти. Однако такой прогноз является гипотетическим, маловероятным, так как количество граждан, участвующих в общественном контроле, зависит не столько от наличия соответствующей законодательной нормы, сколько от активной жизненной позиции гражданина и числа объективных оснований для осуществления общественного контроля — реальных упущений и недостатков в работе должностных лиц, государственных и муниципальных служащих по обеспечению прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

Для повышения эффективности регулирования участия в общественном контроле общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций представляется целесообразным ч. 4 ст. 3 и п. 2 ч. 2 ст. 9 законопроекта дополнить положением о том, что объединения граждан осуществляют эту деятельность в соответствии со своими учредительными документами.

В связи с изложенным предлагается включить граждан РФ и объединения граждан в перечень субъектов общественного контроля, размещенный в ч. 1 ст. 9, а не в ч. 2 указанной статьи, как это предлагают разработчики.

Полностью поддерживаем разработчиков в части признания субъектами общественного контроля граждан РФ и объединений граждан, однако вызывает сомнение отнесение к тако-

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

вым консультативных органов при Президенте РФ, экспертно-консультативных органов при Правительстве Российской Федерации, палатах Федерального Собрания РФ, органах судебной власти и прокуратуры. Подобные органы призваны решать иные задачи. Например, в соответствии с Положением о Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»<sup>7</sup>, Совет образован в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента РФ о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета. Контрольными полномочиями для достижения указанных целей Совет не обладает.

Более того, и ст. 13.1 законопроекта не предполагает надделение подобных органов контрольной функцией, подчеркивая, что они образуются в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в соответствующей области, а равно для подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего консультативного органа. Понятно, что в рамках такого содействия не может быть обеспечено достижение целей и задач общественного контроля, указанных в ст. 5 законопроекта, невозможно использование установленных законом форм его осуществления. Поэтому считаем ошибочным причислять к субъектам общественного контроля консультативные органы при Президенте РФ, экспертно-консультативные органы при Правительстве Российской Федерации, палатах Федерального Собрания РФ, органах судебной власти и прокуратуры.

Завершая обзор предлагаемых изменений в статье 9 законопроекта, хотелось бы обратить внимание его разработчиков на то, что в перечне субъектов общественного контроля отсутствуют средства массовой информации.

Вместе с тем телевидение и радио, периодические печатные издания и особенно информационно-телекоммуникационная сеть Интернет активно формируют общественное мнение о деятельности различных органов публичной власти и их должностных лиц. Журналистские расследования, иные материалы, раскрывающие недостатки и содержащие обоснованную критику органов публичной власти, привлекают внимание не только руководителей различного уровня, но и других субъектов контроля, что оказывает позитивное воздействие на общее положение дел в системе публичного управления.

Правовые основы участия средств массовой информации в общественном контроле закреплены в действующем законодательстве. Конституция РФ гарантирует каждому свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29). Эта общая гарантия конкретизируется в нормах о праве свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29), а также о свободе бесцензурной деятельности средств массовой информации (ч. 5 ст. 29). Указанные положения нашли дальнейшее развитие и детализацию в целом ряде иных нормативных правовых актов, прежде всего в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>8</sup>.

Таким образом, предлагается следующая редакция ст. 9 Закона:

«Статья 9. Субъекты общественного контроля

1. Субъектами общественного контроля являются:

- 1) граждане Российской Федерации;
- 2) объединения граждан в соответствии с учредительными документами;
- 3) Общественная палата Российской Федерации;
- 4) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 5) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 6) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2011. № 6. Ст. 852.

<sup>8</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

2. В случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации об общественном контроле, субъектами общественного контроля могут выступать:

- 1) средства массовой информации;
- 2) общественные наблюдательные комиссии;
- 3) общественные инспекции;
- 4) группы общественного контроля;
- 5) иные организационные структуры общественного контроля».

Соответственно, после принятия новой редакции Закона потребуется внести в Федеральные законы «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях» и «О средствах массовой информации» дополнения о праве и порядке осуществления этими организациями общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

2. Одной из законодательных новелл, предлагаемых разработчиками, является категория «общественные интересы», которая становится центральной и фигурирует в дефиниции общественного контроля (ч. 1 ст. 4), при определении его объекта (ч. 1.1 ст. 4), целей (ч. 1 ст. 5) и задач (п. 2.1 ч. 2 ст. 5). Однако легального толкования указанного термина не дается, что представляется серьезным недостатком законопроекта. В части 1.1 ст. 4 законопроекта указывается, что деятельность, являющаяся объектом общественного контроля, признается соответствующей общественным интересам, если она реально нацелена на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, иных охраняемых Конституцией РФ благ и ценностей. Отсюда можно сделать вывод о том, что общественными интересами выступают признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, иных охраняемых Конституцией РФ благ и ценностей.

В юридической литературе общественный интерес традиционно рассматривается как интерес всего общества, некое общее благо, принадлежащее обществу в целом<sup>9</sup>. По наше-

му мнению, общественные интересы должны отражать интересы большей части населения, обеспечивая безопасность и устойчивость общественного развития, быть легитимными, а потому предлагается понимать их как обеспечение прав и свобод граждан, объединений граждан, прав и законных интересов организаций, иных охраняемых законом благ и ценностей. Поэтому использование указанного термина в законопроекте вполне оправданно. При этом в юридико-техническом и содержательном плане необходимо уточнить некоторые формулировки законопроекта, где он употребляется.

В частности, требуется скорректировать нормы, определяющие цели и задачи общественного контроля (ст. 5). В соответствии с ч. 1 ст. 5 законопроекта общественный контроль осуществляется в целях обеспечения и защиты общественных интересов. Далее в пунктах ч. 1 эта цель конкретизируется. Формулировка некоторых из них (п. 1 и 3) также имеет указание на общественные интересы, что вступает в противоречие с определением основной цели общественного контроля. К примеру, в п. 1 одной из его целей предлагается считать «обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, общественных интересов, прав и законных интересов объединений граждан». Следует заметить, что реализация и защита прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов объединений граждан охватывается понятием обеспечения общественных интересов. Подобное дублирование имеется и в других нормах законопроекта (п. 4 ч. 2 ст. 5, п. 6, 7 ч. 1 ст. 10, ч. 1 ст. 15.1 и др.). С учетом сказанного целесообразно исключить из текста упоминание об общественных интересах.

3. В настоящее время действующая редакция Закона содержит ряд положений об учете результатов общественного контроля. В нормах о принципах общественного контроля (п. 7 ч. 1 ст. 6), о взаимодействии субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления (ч. 1 ст. 16) устанавливается, что органы власти и организации, осуществляющие отдельные их

<sup>9</sup> См.: Околеснова О. А. Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 4. С. 18—21; Туманов Д. А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 3—11.

полномочия, должны рассматривать итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством, учитывать предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах. Тем самым декларируется обязанность соответствующих органов публичной власти и организаций рассматривать итоговые документы, но не всегда учитывать в своей деятельности содержащиеся в них предложения, замечания и т.п. В законопроекте усиливаются императивные начала в правовом регулировании общественного контроля. В ч. 4 ст. 4 законопроекта содержится важное для повышения действенности общественной контрольной деятельности положение о том, что учет результатов общественного контроля является обязанностью органов и организаций, деятельность которых по осуществлению возложенных на них государственных или иных публичных полномочий является объектом общественного контроля. Однако в ст. 6, 16 законопроекта, по сути, сохраняется прежняя редакция, что создает явное противоречие. Поэтому надо согласовать указанные нормы.

Кроме того, поддерживая указанные новации, следует отметить трудности в их практической реализации. Обязанность учета результатов общественного контроля органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, требует закрепления механизма такого учета в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность этих органов и организаций.

4. Общий тренд на развитие информационно-коммуникативных технологий, упрощение доступа физических и юридических лиц к информационно-телекоммуникационной сети Интернет объективно обуславливают создание системы электронной демократии. Эта система призвана обеспечить сбор, обработку, накопление, хранение, поиск и передачу информации о деятельности субъектов общественного контроля.

Преимуществами системы электронной демократии в случае ее создания могут стать:

- реализация на практике принципа публичности и открытости осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

- формирование единого федерального банка данных о субъектах общественного контроля и их деятельности;
- государственная поддержка информационной системы;
- обеспечение информационного взаимодействия субъектов общественного контроля между собой;
- обеспечение информационного взаимодействия субъектов общественного контроля с органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями;
- возможность обработки и хранения обращений граждан, ответов на обращения, иной информации о работе с обращениями граждан и их объединений, предусмотренной Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Вместе с тем система электронной демократии не может быть создана одномоментно, этот процесс требует как проведения комплекса организационных и технических мероприятий, так и, главное, масштабного финансирования. Поэтому отлагательная норма законопроекта о введении в действие положений об электронной демократии с 1 января 2018 г. заслуживает одобрения. Однако такой короткий срок представляется явно недостаточным, думается, что при прохождении законопроекта его следует увеличить.

5. Разработчики предлагают дополнить ч. 1 ст. 8 новым абзацем: «Распространение информации об общественном контроле осуществляется на основе открытой лицензии в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». Согласно гражданскому законодательству открытая лицензия — это договор присоединения, предметом которого является предоставление лицензиату простой (неисключительной) лицензии на использование объекта авторских, смежных или патентных прав, а условия договора доступны неопределенному кругу лиц. Предоставление открытой лицензии регулируется ст. 1286.1, 1308, 1368, 1429 ГК РФ.

Целесообразность подобного законодательного решения вызывает сомнение. Во-первых, введение открытых лицензий в рассматриваемом случае в определенной мере противоречит



принципу публичности и открытости осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов. Во-вторых, информацию об общественном контроле вряд ли можно отнести к объекту авторских, смежных или патентных прав. В-третьих, создание системы электронной демократии предусматривает открытый доступ к информации об общественном контроле (ст. 26.2), что априори допускает и возможность ее распространения. Практически ограничить этот процесс открытой лицензией невозможно, да это и не нужно, исходя из социально-правовой природы общественного контроля.

В законопроекте также предлагается скорректировать отдельные нормы о субъектах и формах общественного контроля. Например, предлагается ввести отдельную статью, определяющую статус группы общественного контроля. Такой подход следует приветствовать, однако в тексте новой ст. 15.1 «Группы общественного контроля» имеются серьезные недостатки. В части 2 ст. 15.1 указано, что «предметом общественного контроля, осуществляемого группой общественного контроля, может выступать деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, повлекшая за собой возникновение фактов и обстоятельств, имеющих общественную значимость и (или) представляющих угрозу общественным интересам». Данная позиция противоречит теории контроля, действующему законодательству и самому законопроекту (ч. 1.1 ст. 4). Деятельность подконтрольных субъектов всегда является объектом контроля. В качестве предмета общественного контроля следует рассматривать, например, соблюдение органами публичной власти в процессе деятельности прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и т.п.

Часть 6 ст. 26 законопроекта предусматривает возможность аннулирования регистрации общественного инспектора, общественного эксперта по решению Совета Общественной палаты РФ в случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 21 и ч. 4 ст. 23 Закона об общественном контроле. В целом поддерживая стремление разработчиков к повышению ответственности субъектов общественного контроля, следует отметить отсутствие логической взаимосвязи указанных норм. Части 4 ст. 21 и 23 Закона закрепляют положение о том, что в случае нарушения общественным инспектором либо общественным экспертом обязанностей, установленных ч. 2 и 3 соответствующих статей, он не может быть участником данной общественной проверки или общественной экспертизы и в дальнейшем привлекаться к проведению другой общественной проверки либо общественной экспертизы. Однако в приведенных нормах нет ссылки на возможное аннулирование регистрации общественного инспектора либо общественного эксперта в системе «электронной демократии» по решению Совета Общественной палаты РФ. Поэтому для того, чтобы согласовать нормы перечисленных статей, необходимо дополнить ч. 4 ст. 21 и ч. 4 ст. 23 Закона следующим словосочетанием: «, а также его регистрация в системе электронной демократии в качестве субъекта общественного контроля аннулируется в соответствии с частью 6 статьи 26 настоящего Федерального закона».

Кроме перечисленных недостатков, в законопроекте имеются и иные дискуссионные положения, на которые безусловно обратят внимание ученые и практики в ходе его обсуждения. В целом следует признать, что принятие законопроекта будет способствовать гармонизации законодательства РФ об общественном контроле. В свою очередь, совершенствование системы правового регулирования взаимоотношений между государством и институтами гражданского общества должно позитивно сказаться на смежных отраслях законодательства.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Околеснова О. А. Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2013. — № 4.
2. Туманов Д. А. Проблемы защиты общественного интереса в российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 9.

*Материал поступил в редакцию 9 февраля 2017 г.*

## IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONTROL

**ZUBAREV Sergey Mikhailovich** — Doctor of Law, Head of the Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
zubarevsm@yandex.ru  
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** *This article analyzes the individual provisions of the draft federal law on amendments to the Federal law "On the Fundamentals of Social Control in the Russian Federation". This bill seeks to improve the legal foundations of organization and implementation of social control over the activities of the organs of state power, bodies of local self-government, state and municipal organizations, other agencies and organizations with separate governmental or other public authority.*

*The adoption in 2014 of the Federal Law "On the Bases of Public Control in the Russian Federation" was an important step, not only in the development of public control, but also for the emergence of civil society in the Russian Federation. However, the practice has shown the presence of numerous gaps and conflicts with other federal laws.*

*As legislative innovations should be recognize the following proposals of the draftpersons: the expansion of the actors of social control through inclusion in the list of individuals and their groupings; the introduction of legislative turnover of such category as "public interests as a goal of social control"; establishing the responsibilities of the bodies and organizations, whose activities on the implementation of the tasks entrusted to them by the state or other public authority is subject to public control, take into account the results of social control; the establishment of a federal state information system (electronic democracy) that provides collection, processing, accumulation, storage, retrieval and transmission of information on the activities of the entities of social control and individuals whose activities on the implementation of the tasks entrusted to them by the state or other public authority is subject to public control; the introduction of open licenses under which it is proposed to disseminate information on public control.*

*In the article these proposals are subjected to critical analysis, the author highlights positive and negative aspects of the Bill, and suggests ways of harmonizing legal regulation of relations in the sphere of public control.*

**Keywords:** *public control, governance, project, federal law, subjects of public control, citizen, civil society institutions, state bodies, local government bodies, public organizations, other agencies and organizations, the system "e-democracy".*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Okolesnova, O. A. The Value of the Public Interest in the Exercise of Public Control // Civil Society in Russia and Abroad. — 2013. — № 4.*
2. *Tumanov, D. A. The Problem of Protecting the Public Interest in Russian Civil Process // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2012. No.9.*