

25 февраля 2014 г.

**Отзыв Института проблем правоприменения  
на проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в  
Российской Федерации»**

Проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», подготовленный Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ в редакции от 07.02.2014г. (далее - Проект) прошел длительную процедуру доработки (более двух лет), в ходе которой получил большое число сдержанных, а также отрицательных заключений.

**Проблема узурпации права на гражданскую активность**

Основным недостатком Проекта является создание механизма блокирования законной общественной активности, необоснованное ограничение права граждан на контроль за деятельностью государственных органов. В результате принятия Проекта значительная часть общественной деятельности, а также независимая экспертиза, и многие прикладные научные исследования, могут оказаться вне закона. Формализация статуса субъектов общественного контроля создает опасность игнорирования выводов отдельных граждан и общественных объединений, по каким-то причинам, не получившим этого статус. Более того, есть опасность последующего введения ответственности для лиц, выполняющих функцию общественного контроля, но не прошедших регистрацию в установленном Проектом порядке. Формально провозглашая уведомительный порядок участия граждан и организаций в общественном контроле, фактически законопроект ставит это право в зависимость от факта регистрации субъектов общественного контроля, в том числе и физических лиц, в электронной базе данных, то есть, от доброй воли регистратора.

Представляется ошибочной постановка задачи в виде принятия структурообразующего закона на федеральном уровне, который предполагает установление единых принципов и стандартов организации и осуществления общественного контроля для всех российских регионов и муниципальных образований (раздел 3 Концепции), и содержит закрытый список допустимых форм общественного контроля. Динамика общественных процессов исключает возможность кодификации этой деятельности.

Предложение установить ограничение по формам общественного контроля ограничивает законную инициативу граждан по созданию новых, прогрессивных форм общественной деятельности. Согласно п. 4 ст. 2 Проекта общественный контроль может осуществляться только в формах, предусмотренных федеральным законодательством, что является нецелесообразным с точки зрения развития общественных инициатив, в том числе на региональном уровне. Следует признать за гражданами и общественными организациями право на деятельность, хоть и не подпадающую под предусмотренные законодательством формы, но тем либо иным образом выполняющую функции общественного контроля, если такая деятельность не противоречит положениям административного и уголовного законодательства.

Большой объем норм, а главное использование оценочных понятий, в том числе нигде не определенной категории «общественный интерес» в качестве критерия оценки законности деятельности субъектов общественного контроля, создают возможность манипулирования правилами учета субъектов общественного контроля. В предложенной редакции предусмотрена возможность отмены регистрации субъекта общественного контроля (ст. 37). Повторная регистрация возможна по истечении трех лет. Это полномочие находится в компетенции Наблюдательного совета Электронного ресурсного центра общественного контроля (ЭРЦОК). Перечень оснований исключения субъектов общественного контроля из ЭРЦОК отсутствует. Представляется, что такие полномочия Наблюдательного совета являются избыточными. Создаются условия к тому, чтобы сдерживать активность гражданского общества: конституционное право любого гражданина высказывать свое мнение о деятельности государственных органов ставится в зависимость от наличия записи в электронной базе данных: не только воля регистратора, но даже простая техническая ошибка или проволочка с внесением данных в реестр может лишить гражданина законного права участвовать в общественном контроле. Целесообразно ограничиться реестром документов и предложений от граждан, возникающих в ходе осуществления общественного контроля, который формируется в явочном порядке по инициативе авторов, а также создания площадки для общественного обсуждения соответствующих инициатив. Функции ЭРЦОК должны ограничиваться поддержанием работоспособности информационного ресурса и созданием новых форм для доведения результатов общественной инициативы до заинтересованных лиц.

Вместо создания дополнительного статуса субъекта общественного контроля, ограничивающего права граждан, следует дать определение *актов* общественного контроля (определенных действий граждан и организаций) таким образом, чтобы, в случаях, подпадающих под это определение, возникали ответственность и обязанности реагировать на результаты (устранить выявленные нарушения, публично поддержать инициативу граждан или общественных организаций, дать публичный мотивированный ответ) для должностных лиц, подпадающих под контроль. Отсутствие такого статуса не должно быть препятствием для каких бы то ни было действий граждан; напротив, наличие статуса акта общественного контроля у определенного акта, действия, мероприятия, должно создавать обязанности у объектов общественного контроля.

При отсутствии такой ответственности не будет выстроен диалог между обществом и органами власти. Одностороннее взаимодействие в виде направления

своих предложений в органы власти и инициирование обсуждения может осуществляться без каких-либо новых законодательно определенных форм.

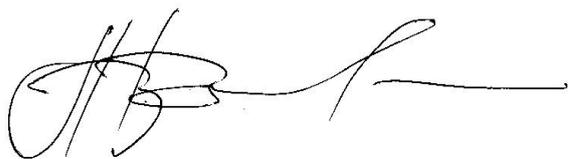
Проект включает большую декларативную часть, в которой сделана попытка закрепить широкий набор свобод и принципов. В частности предполагается добровольность участия в осуществлении общественного контроля (п.2 ст. 6). Но это находится в противоречии с жестким механизмом сдерживания деятельности субъектов общественного контроля (ст.37).

Субъекты общественного контроля должны формироваться независимо от объектов общественного контроля.

В Проекте предусмотрен особый набор условий для работы ряда субъектов общественного контроля, в том числе возможность осуществления финансирования со стороны лиц, деятельность которых подпадает под общественный контроль, что может нивелировать независимый статус общественного мониторинга (ст. 23). При этом в законе не содержится никакого ограничения для бывших сотрудников ведомств и государственных учреждений на право входить в наблюдательные и общественные советы при данных государственных органах (ст. 12 ), что создает возможный конфликт интересов и, как показывает практика уже сейчас, существенно ограничивает возможности общества по контролю над деятельностью государственных органов через механизм таких советов.

Существенным недостатком Проекта является неясность порядка **финансирования**. В п. 3 ст. 34 Проекта указано, что ассигнования на использование ЭРЦОК предусматриваются в законе. В то же время, в пояснительной записке указано, что принятие проекта федерального закона не потребует дополнительного расходования средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. По самым минимальным подсчетам на создание самой системы учета и поддержание её работы затраты исчисляются десятками миллионов рублей. Своевременный расчет ожидаемых ежегодных затрат на реализацию положений Проекта позволит более точно оценить его перспективы. Сокращение полномочий ЭРЦОК за счет исключения права на регистрацию субъектов общественного контроля позволит уменьшить финансовые затраты.

Научный руководитель Института проблем правоприменения, член Экспертного совета при Правительстве РФ



Волков В.В.