Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Е.Л. Иванова, И.С. Суркова, Р.М. Халафян

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иркутск
2015

ВВЕДЕНИЕ

Современные тенденции развития общественно-политической системы страны, активизация гражданского общества, возросшие требования к повышению эффективности функционирования системы государственного управления требуют создания действенного механизма взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества. Одним из элементов такого взаимодействия выступает общественный контроль, главными задачами которого является вовлечение народа в управление делами государства, рациональное и ответственное информирование властных структур о недостатках в работе и недовольстве населения, направленное на устранение дефектов в деятельности конкретных государственных структур, на совершенствование системы государственного управления.

Именно общественный контроль служит важным средством обеспечения законности в сфере государственного управления, повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, снижения рисков принятия и реализации противоправных и противоречащих общественным интересам решений, механизмом обеспечения социальной и политической стабильности в обществе, более полной реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства [8].

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях отмечал, что по смыслу гарантирующей государственную защиту прав и свобод человека и гражданина статьи 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 2, 17 и 18, государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и результата выполнения возложенных на них функций [3, 4].

На необходимость создания условий для формирования активного гражданского общества и разработки эффективных форм общественного контроля над государственной и муниципальной властью неоднократно обращал внимание и Президент Российской Федерации в своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации [5, 6].

В 2014 году был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 212-ФЗ), который установил цели, задачи и принципы общественного контроля, определил субъектов общественного контроля, а также закрепил формы и порядок осуществления общественного контроля [2].

Вместе с тем, Федеральный закон № 212-ФЗ закрепляет лишь правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, оставляя возможность для конкретизации многих законодательных положений иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

В настоящее время в 18 субъектах Российской Федерации уже приняты региональные законы в сфере общественного контроля.

Глава 1. НАИМЕНОВАНИЕ И ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ

Региональные законы, регулирующие общественный контроль, имеют различные наименования. Можно выделить два подхода к наименованию законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле.

Первый подход заключается, в том, что уже в самом наименовании регионального закона подчеркивается, что такой закон регулирует только отдельные вопросы осуществления общественного контроля на территории субъекта Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации, использующих такой подход, законы об общественном контроле имеют наименования:

— об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля [10];

— о регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля [20];

— о регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля [17];

— об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля [11; 19];

— об отдельных вопросах осуществления общественного контроля [24; 26];

— о некоторых вопросах осуществления общественного контроля [16].

При использовании второго подхода в наименовании закона субъекта Российской Федерации не делается акцент, что такой закон регулирует только отдельные вопросы осуществления общественного контроля, и соответственно используются следующие наименования:

— об общественном контроле [13; 15; 18 и др.];

— об осуществлении общественного контроля [22];

— о порядке и организации общественного контроля [14].

Первый подход к наименованию регионального закона об общественном контроле представляется более обоснованным, поскольку в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ законы субъектов Российской Федерации об общественном контроле не регулируют все вопросы осуществления общественного контроля в субъекте Российской Федерации. В тех субъектах, в которых используется второй поход к наименованию регионального закона об общественном контроле, наименование закона об общественном контроле неточно отражает предмет правового регулирования такого закона.

Независимо от наименования законы субъектов Российской Федерации об общественном контроле регулируют лишь отдельные вопросы осуществления общественного контроля. Различия в предмете правового регулирования таких законах состоит в первую очередь в объекте общественного контроля. В зависимости от того, как определяется объект общественного контроля, региональные законы можно разделить на два группы.

Первая группа законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле регулирует отдельные вопросы осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия [16; 11; 21 и др.].

Вторая группа законов Российской Федерации об общественном контроле регулирует отдельные вопросы осуществления общественного контроля только за деятельностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия [17; 18; 23].

Более оправданным представляется второй подход, поскольку, исходя из положений Федерального закона № 212, вопросы осуществления общественного контроля за органами местного самоуправления и муниципальными организациями, не урегулированные данным Федеральным законом, должны регулироваться муниципальными нормативными правовыми актами.

В субъектах Российской Федерации перечень вопросов осуществления общественного контроля, регулируемый региональными законами, определяется по-разному.

Большинство законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле закрепляют:

— перечень субъектов общественного контроля [20; 18; 15 и др.];

— статус общественного совета при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации

и общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации [19; 25; 17 и др.]. При этом если в предмет правового регулирования регионального закона включаются вопросы осуществления общественного контроля не только за органами государственной власти субъекта Российской Федерации, но и за органами местного самоуправления, то в таких законах содержатся положения и об общественных советах при органах местного самоуправления [14; 21; 11 и др.];

— полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля [21; 22 и др.];

— рассмотрение и учет органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными организациями и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (далее — органы государственной власти и организации), предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля [25; 11; 17 и др.];

— случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти и организаций [14; 26; 16 и др.];

— порядок организации и проведения общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения и общественных слушаний [14; 21; 16 и др.].

Ряд законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле содержат отдельную статью об общественной палате соответствующего субъекта Российской Федерации, но в ней, как правило, содержится положение о том, что общественная палата осуществляет общественный контроль в порядке, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации об общественной палате [20; 13; 12 и др.]. В ряде законов субъектов Российской Федерации содержаться положения об информационном обеспечении общественного контроля [25; 17; 21 и др.]. В нескольких законах субъектов Российской Федерации закрепляется правовая основа осуществления общественного контроля [23; 14; 25; 18].

В законах об общественном контроле Пензенской области [14], Алтайского края [21] и Московской области [24] закрепляются полномочия органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации в сфере общественного контроля.

Некоторые законы субъектов Российской Федерации регулируют не только организацию и проведение общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения и общественных слушаний, но и общественного мониторинга [25; 21; 24; 15].

Закон Воронежской области «О регулировании отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Воронежской области» содержит положения дублирующие положения Федерального закона № 212-ФЗ, закрепляющие цели, задачи и принципы общественного контроля. В законах об общественном контроле Амурской области [11] и Иркутской области [23] имеются отсылочные нормы о том, что цели задачи и принципы общественного контроля определяются в Федеральном законе № 212-ФЗ

В Законе Оренбургской области «Об общественном контроле в Оренбургской области» дублируются положения Федерального закона № 212-ФЗ о правах и обязанностях субъектов общественного контроля.

Представляется нецелесообразным в законе субъекта Российской Федерации об общественном контроле дублировать положения Федерального закона № 212-ФЗ. При определении перечня вопросов, подлежащих закреплению в региональном законе об общественном контроле, в первую очередь необходимо исходить из положений Федерального закона № 212-ФЗ, указывающих на вопросы, которые должны регулироваться законами субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе № 212-ФЗ прямо закреплены следующие вопросы, которые должны регулироваться законами субъектов Российской Федерации:

— случаи обязательного учета органами государственной власти и организациями, предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля (пункт 7 статьи 6 и часть 1 статьи 16 Федерального закона № 212-ФЗ);

— порядок и формы участия общественного совета при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации участия в осуществлении общественного контроля (часть 1 статьи 13 Федерального закона № 212-ФЗ);

— полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля (часть 2 статьи 15 Федерального закона № 212-ФЗ);

— случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти и организаций (пункт 4 части 1 статьи 10 Федерального закона № 212-ФЗ).

Кроме того, исходя из положений части 3 статьи 20, части 5 статьи 22, части 4 статьи 24, части 2 статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ законами субъектов Российской Федерации могут регулироваться отдельные вопросы организации и проведения общественной проверки,

общественной экспертизы, общественного обсуждения и общественных (публичных) слушаний.

Исходя из проведенного анализа законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле и положений Федерального закона № 212-ФЗ представляется целесообразным в региональном законе об общественном контроле закреплять:

1) правовую основу общественного контроля;

2) случаи обязательного учета органами государственной власти и организациями, предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля;

3) порядок и формы участия общественного совета при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля;

5) случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти и организаций;

6) отдельные вопросы организации и проведения общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения и общественных (публичных) слушаний;

7) информационное обеспечение общественного контроля.

Рассмотрим, как каждый из указанных вопросов регулируется в законах различных субъектов Российской Федерации.

Глава 2. СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Общие положения. Вариативность нормативного регулирования субъектов общественного контроля проявляется не только в количестве таких субъектов в регионах, но и в подходах к законодательной регламентации их правового статуса. Так все из проанализированных законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле могут быть подразделены на две группы.

Первую образуют законы, в содержание которых включены не только статьи, описывающие правовой статус и полномочия каждого из субъектов общественного контроля, но и статья, содержащая общий перечень таких субъектов. Кроме того, в указанной статье, как правило, конкретизируются органы, которые действуют в качестве субъектов общественного контроля, и предусматривается возможность создания в соответствии с федеральным законом дополнительных субъектов общественного контроля. Такой подход использован, например, в Московской области [24, ст. 7], Алтайском крае [21, ст. 5] и многих других субъектах Российской Федерации. К этой же группе можно отнести те законы, которые не содержат статьи с названием «субъекты общественного контроля», но часть или пункт одной из статей посвящают закреплению данного перечня. Примером такого регулирования является часть 1 статьи 1 Закона Магаданской области «Об Общественном контроле в Магаданской области», часть 3 статьи 2 Закона Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области».

Вторая группа представлена законами, которые такой статьи об общем перечне субъектов общественного контроля, не содержат. Примерами такого регулирования являются Республика Тыва [22], Новосибирская и Тамбовская области [19, 17].

Первый из обозначенных подходов представляется предпочтительным, так как позволяет систематизировать субъектов общественного контроля.

При определении общего перечня субъектов общественного контроля региональный законодатель преимущественно использует два подхода.

В первом случае практически аналогично Федеральному закону № 212-ФЗ закрепляется, что субъектами, осуществляющими общественный контроль, являются: общественная палата субъекта Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при органах государственной власти субъекта Российской Федерации. Также в соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона № 212-ФЗ предусматривается, что законодательством Российской Федерации, могут создаваться: общественные инспекции; группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля.

Во втором случае региональный законодатель ограничивается только перечислением базо-

вых субъектов общественного контроля. Такой подход можно встретить в Курской [16] и Магаданской [13] областях и ряде других субъектов Российской Федерации.

Вопреки положениям федерального законодательства к постоянным субъектам общественного контроля ни в одном из проанализированных законов не отнесена Общественная палата Российской Федерации. В то же время, согласно подпункту 1 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 212 — ФЗ Общественная палата Российской Федерации осуществляет функции общественного контроля на всей территории Российской Федерации, в том числе и на территории каждого из субъектов Российской Федерации. В этой связи невключение ее в перечень субъектов общественного контроля в законах большей части субъектов Российской Федерации может быть рассмотрено, как нарушение положений федерального законодательства. Так, если обратиться к формулировке предмета правового регулирования большей части действующих законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле, то можно сделать вывод, что региональный законодатель предполагает, что соответствующим законом субъекта Российской Федерации регулируется не конкретно осуществление общественного контроля отдельными его субъектами (общественной палатой субъекта Российской Федерации, общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации), а в целом [13, ст.1; 16, ст. 1].

В данном случае, необходимо отметить прием юридической техники, использованный в Законе Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области». Согласно части 3 указанного закона деятельность Общественной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Иркутской области, Общественного Совета при Законодательном Собрании Иркутской области, общественных советов при исполнительных органах государственной власти Иркутской области, общественных инспекций, групп общественного контроля, иных организационных структур общественного контроля в рамках общественного контроля осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом № 212-ФЗ и данным Законом. Такая формулировка во взаимосвязи с положениями, определяющими предмет правового регулирования закона, как отдельные вопросы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Иркутской области, государственных организаций Иркутской области (часть 1 статьи 1), позволяет определить пределы действия норм рассматриваемого закона в части осуществления общественного контроля на территории Иркутской области (правовое регулирование деятельности по осуществлению общественного контроля) органами государственной власти области и государственными организациями области). Вместе с тем, законодатель Иркутской области не исключает, что Общественная палата Российской Федерации может осуществлять общественный контроля на территории Иркутской области, но ее деятельность в этой связи регулируется федеральным законодательством.

Также не всегда уместным является включение в перечень субъектов общественного контроля общественных палат (советов) муниципальных образований. Здесь важно учитывать, как региональный законодатель определяет объект общественного контроля. Так, если среди объектов общественного контроля обозначена деятельность органов местного самоуправления, то указание на общественные палаты (советы) муниципальных образований, как субъекты общественного контроля является обоснованным. В том же случае, если среди объектов общественного контроля деятельность органов местного самоуправления не обозначена, то закрепление среди субъектов общественного контроля общественных палат (советов) муниципальных образований может быть оценено как придание им возможности осуществления функций по общественному контролю за органами государственной власти и государственными учреждениями субъектов Российской Федерации, что вступает в противоречие с правовыми актами, регулирующими деятельность таких палат (советов) [см., например: 27; 28].

В статье 5 Закона Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» несогласованно с федеральным законодательством расширен перечень субъектов общественного контроля. Согласно подпункту 4 пункта 1 указанной статьи помимо общественных советов (палат) муниципальных образований к таковым отнесены общественные советы при органах местного самоуправления. Поскольку Федеральным законом № 212-ФЗ (статья 9) данные структуры полномочиями по общественному контролю не наделяются, то и отнести их к субъектам общественного контроля нельзя.

Необходимо отметить, что в законодательстве Хабаровского края [26], Воронежской [20], Московской [24], Оренбургской [25] и Тюменской [12] областей среди субъектов общественного контроля обозначены общественные наблюдательные комиссии. Однако какой-либо конкретизации порядка участия указанных органов в осуществлении общественного контроля в данных законах нет. Самостоятельная статья с

названием «Общественная наблюдательная комиссия» включена только в текст Закона Московской области «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» [24, ст. 13]. В то же время статьей 14 Федерального закона № 212-ФЗ не предусмотрена какая-либо возможность участия регионального законодателя в регулировании деятельности общественных наблюдательных комиссий. Указанное обстоятельство обусловлено тем, что общественные наблюдательные комиссии осуществляют общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Полномочия общественных наблюдательных комиссий по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и порядок их деятельности регулируются Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [2; ст. 14]. Таким образом, указание, а тем более какое-либо правовое регулирование деятельности общественных наблюдательных комиссий, законами субъектов Российской Федерации, является превышением полномочий регионального законодателя.

Во многих региональных законах перечень субъектов общественного контроля является открытым. Так, указание на то, что общественный контроль могут осуществлять иные организационные структуры общественного контроля, содержится в законах Алтайского края [21, подпункт 3 пункта 5 ст.5], Воронежской области [20, подпункт 4 пункта 1 ст. 5], Челябинской области [15; подпункт 3 пункта 1 ст. 1] и некоторых других субъектах Российской Федерации.

Отдельно необходимо отметить Закон Ярославской области «Об общественном контроле в Ярославской области». Данным законом не только определены виды и правовой статус отдельных субъектов общественного контроля, но и предусмотрено, что в целях повышения эффективности общественного контроля в Ярославской области возможно создание координационного совета общественного контроля (статья 10). Создание данного совета возложено на Общественную палату Ярославской области. Также предусмотрено, что субъекты общественного контроля вправе выдвигать своих кандидатов в состав координационного совета. Координационный совет общественного контроля в Ярославской области оказывает консультационно-методическую поддержку субъектам общественного контроля, содействие межрегиональному и межмуниципальному сотрудничеству субъектов общественного контроля.

Общественные палаты субъектов Российской Федерации и общественные палаты (советы) муниципальных образований. Как правило, в законах субъектов Российской Федерации, регулирующих общие вопросы организации и проведения общественного контроля на территории субъекта Российской Федерации, правовое положение общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований определяется одной статьей, где содержатся нормы отсылочного характера о том, порядок осуществления ими общественного контроля, регулируется специальным законом субъекта Российской Федерации об общественной палате субъекта Российской Федерации и актами органов местного самоуправления соответственно. Исключение составляет Закон Московской области «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области», в содержание которого включены статьи по каждому из обозначенных субъектов общественного контроля (статьи 10 и 11 соответственно) и Закон Ярославской области «Об общественном контроле в Ярославской области», где отсылочная норма к Закону Ярославской области «Об общественной палате Ярославской области» и соответствующим муниципальным правовым актам содержатся в статье 4, которая определяет общий перечень субъектов общественного контроля.

Однако иногда в таких статьях могут содержаться положения, принципиальные с точки зрения места указанных органов в системе субъектов общественного контроля на территории субъекта Российской Федерации. Например, согласно абзацу 2 части 1 статьи 3 Закона Амурской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» общественная палата Амурской области принимает участие в формировании общественных советов при органах законодательной (представительной) и исполнительной власти области, является координатором этих советов и иных субъектов общественного контроля. В соответствии с частью 2 этой же статьи общественные палаты (советы) муниципальных образований принимают участие в формировании общественных советов при органах местного самоуправления и являются координаторами их деятельности. Частью 3 статьи 6 Закона Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» предусмотрено, что общественная палата Алтайского края координирует, обобщает и анализирует деятельность по осуществлению общественного контроля в Алтайском крае. Аналогичные положения содержатся в Законе Республики Тыва «Об осуществлении об-

щественного контроля в Республике Тыва» [22, абзацы 2 и 3 части 1 ст. 2].

В некоторых субъектах Российской Федерации, как, например, в Иркутской области [23; часть 1 ст. 2], законодатель при определении правового статуса общественной палаты субъекта Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований, очень лаконичен и ограничивается указанием на то, что их деятельность по осуществлению общественного контроля осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом.

Необходимо также отметить, что в Законе Тамбовской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» об общественной палате области или общественных палатах (советах) муниципальных образований, как о субъектах общественного контроля не упоминается вообще. А в Законе Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области», несмотря на указание общественной палаты области и общественных палат (советов) муниципальных образований среди субъектов общественного контроля, никаких упоминаний о них в дальнейшем по тексту закона не содержится.

Статьей 2 Закона Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» предусматривается, что полномочия по общественному контролю выполняет не Общественная палата края в целом, а специально созданный в этих целях в ее структуре орган — Совет Общественной палаты края по общественному контролю.

Обращает на себя внимание непоследовательность законодателя Тюменской области. В Законе Тюменской области «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» среди субъектов общественного контроля наряду с иными, указаны общественные палаты (советы) муниципальных образований (подпункт 2 пункта 1 статьи 3), но в дальнейшем данным субъектам общественного контроля не уделяется отдельной статьи в отличие от всех иных субъектов общественного контроля, перечисленных в статье 3 данного закона.

В Законе Курской области «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области», несмотря на достаточно широкое определение предмета правового регулирования закона, в его содержание включена только статья 3, устанавливающая общий перечень субъектов общественного контроля, а все последующие статьи указанного закона посвящены формам общественного контроля.

Не содержат положений, регулирующих порядок участия общественной палаты субъекта Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований в осуществлении общественного контроля, законы Мурманской [9], Новосибирской [19] и Орловской областей [10]. В законах указанных субъектов Российской Федерации это обусловлено предметом их правового регулирования.

Общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Статьи, посвященные порядку участия общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в процедуре общественного контроля, в законах субъектов Российской Федерации могут иметь различное наименование:

1) Общественные советы при законодательном (представительном) и исполнительном органах государственной власти субъекта Российской Федерации *(с указанием названия соответствующих органов власти субъектов Российской Федерации)* [23, ст. 3; 12, ст. 5; 15, ст. 3 и др.]. Кроме того, в законах Республики Тыва [22, ст. 3], Алтайского края [21, ст. 7] название статьи дополняется общественными советами при органах местного самоуправления, что противоречит федеральному законодательству. Федеральный закон № 212-ФЗ последнего из указанных, в качестве субъекта общественного контроля не предусматривает (часть 1 статьи 9).

2) Общественные советы при органах государственной власти субъекта Российской Федерации (*с указанием названия соответствующего субъекта Российской Федерации)* [20; ст. 7; 10; ст. 2 и др.].

Кроме того, в связи с особенностями юридической техники в законах некоторых субъектов Российской Федерации, как, например, в Законе Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области», статьи вообще могут не иметь названия (статья 4).

Отдельно стоит отметить Закон Магаданской области «Об общественном контроле в Магаданской области» [13, подпункт 3 пункта 1 ст. 1], в котором обозначено наименование органа общественного контроля при Магаданской областной Думе — Молодежная общественная палата при Магаданской областной Думе, но в связи с очень сжатым объемом самого закона порядок осуществления указанным субъектом, а также общественными советами при исполнительных органах государственной власти Магаданской области, урегулирован общей статьей 1.

В большей же части региональных законов об общественном контроле статьи об обществен-

ных советах при органах государственной власти субъекта Российской Федерации (далее — общественные советы) достаточно объемные и устанавливают следующее:

1. Общественные советы выполняют консультативно-совещательные функции, участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены законодательством.

В Законе Алтайского края «Об общественном контроле Алтайского края» (часть 2 ст. 7), Воронежской области «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» (часть 2 ст. 13) среди целей деятельности общественных советов также указаны содействие учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

2. В состав общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также другие лица, которые в соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации;

3. Соответствующими органами государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатываются и утверждаются Положения об общественных советах этих органов и утверждается их персональный состав;

4. Общественные советы формируются на конкурсной основе. Правом выдвижения кандидатов в члены общественных советов обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление и защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений.

Вместе с тем указанные выше положения являются отражением норм статьи 13 Федерального закона № 212-ФЗ. Содержательную конкретизацию норм федерального законодательства можно встретить в незначительном числе субъектов Российской Федерации.

В частности в Законах Новосибирской и Челябинской областей установлен конкретный срок полномочий общественных советов. В соответствии с Законом Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области» (абзац 2 части 2 статьи 4) срок полномочий членов общественных советов не может быть менее двух и более трех лет. Срок деятельности аналогичных органов в Челябинской области, согласно Закону «Об общественном контроле в Челябинской области» (часть 1 статьи 3) составляет пять лет. В иных же законах субъектов Российской Федерации такой срок либо не оговаривается вообще, либо обусловливается сроком полномочий того органа государственной власти субъекта Российской Федерации, при котором создан общественный совет, как, например, это сделано в Иркутской области. Общественный Совет при Законодательном Собрании Иркутской области формируется на срок полномочий Законодательного Собрания Иркутской области. Согласно части 5 статьи 3 Закона «Об общественном контроле в Иркутской области» общественный совет при исполнительном органе государственной власти Иркутской области формируется на срок, установленный исполнительным органом государственной власти Иркутской области в положении об общественном совете, но не более чем на пять лет.

Наиболее детально порядок формирования общественных советов регламентирован в Амурской [11], Иркутской [23] и Челябинской [15] областях. Максимально подробно порядок формирования и деятельности общественных советов определен в Законе Тамбовской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области».

Так, Законом Амурской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» (абзац 2 части 4 статьи 4) обозначено, что организатором конкурса для общественных советов при органах законодательной (представительной) и исполнительной власти области является Общественная палата Амурской области, а для советов, формируемых при органах местного самоуправления, — общественные палаты (советы) муниципальных образований. В Законе Иркутской области (части 4 и 5 статьи 3) предусмотрено, что состав общественного совета, сформированного из числа кандидатур, отобранных на конкурсной основе, может быть в количестве не менее 5 и не более 15 человек. В Тамбовской области [17; часть 4 ст. 3] численность состава общественного Совета может варьироваться от 5 до 21 человека. Согласно Закону Челябинской области [15; часть 4 ст. 3] численность состава общественного совета устанавливается в количестве не менее 10 человек.

Кроме этого, указанным выше Законом Челябинской области (части 2-14 ст. 3) очень по-

дробно определен порядок формирования и работы общественных советов при Законодательном Собрании Челябинской области и исполнительных органах государственной власти Челябинской области. В частности предусматривается, что в положении об общественном совете с учетом особенностей деятельности органа государственной власти области определяются:

— компетенция и порядок деятельности общественного совета;

— порядок формирования состава общественного совета и отбора кандидатов в состав общественного совета;

— порядок взаимодействия органа государственной власти области с Общественной палатой Челябинской области, общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями при формировании состава общественного совета.

Обозначено, что не позднее 180 календарных дней после дня вступления в силу настоящего Закона, а также не позднее чем за 60 календарных дней до истечения срока полномочий общественного совета орган государственной власти области помещает в официальных изданиях органов государственной власти области уведомление о начале процедуры выдвижения кандидатур в состав общественного совета нового состава. Указанное уведомление содержит предельный срок подачи необходимых документов.

При выдвижении Общественной палатой Челябинской области, общественным объединением и иной негосударственной некоммерческой организацией кандидатур в состав общественного совета в орган государственной власти области представляются следующие документы:

— учредительные документы общественного объединения, иной негосударственной некоммерческой организации;

— решение (протокол собрания) Общественной палаты Челябинской области, общественного объединения, иной негосударственной некоммерческой организации о выдвижении кандидатуры в состав общественного совета;

— заявление кандидата, выдвигаемого в состав общественного совета Общественной палатой Челябинской области, общественным объединением, иной негосударственной некоммерческой организацией, выражающее его согласие, адресованное органу государственной власти области;

— документы, удостоверяющие личность кандидата;

— анкета по форме согласно приложению к настоящему Закону.

При самовыдвижении кандидатуры в состав общественного совета в орган государственной власти области представляются следующие документы:

— заявление кандидата;

— документы, удостоверяющие личность кандидата;

— анкета по форме согласно приложению к настоящему Закону.

Кандидат в состав общественного совета может представить документы, подтверждающие наличие ученой степени, ученого звания, государственных наград и наград Челябинской области, иные документы по желанию кандидата.

Представление документов в орган государственной власти области производится не позднее предельного срока подачи документов, указанного в уведомлении о начале процедуры выдвижения кандидатур в состав общественного совета. Орган государственной власти области организует проверку достоверности представленных сведений.

Члены общественных советов осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе.

Организационно-техническое обеспечение деятельности общественных советов осуществляют органы государственной власти области, при которых образованы общественные советы.

В Законе Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области» более детально урегулирован не порядок формирования общественного совета, как в Челябинской области, а порядок его работы.

Согласно частям 4-10 статьи 4 Закона Новосибирской области основной формой деятельности общественных советов является заседание общественного совета. Заседания общественного совета проводятся не реже одного раза в квартал. Председатель общественного совета определяет дату проведения заседания общественного совета. О дате проведения заседания общественного совета члены общественного совета извещаются не позднее пяти рабочих дней до даты проведения заседания общественного совета секретарем общественного совета. Заседание общественного совета правомочно, если на нем присутствуют не менее половины членов общественного совета. Повестка дня заседания общественного совета формируется и передается секретарем общественного совета председателю общественного совета для утверждения за семь рабочих дней до даты проведения заседания общественного совета. Председатель общественного совета утверждает повестку дня заседания общественного совета в течение одного рабочего дня со дня получения ее от секретаря общественного совета и в этот же день передает повестку дня заседания общественного совета секретарю общественного совета для направления членам общественного совета. Секретарь общественного совета направляет утвержденную председателем общественно-

го совета повестку дня заседания общественного совета членам общественного совета не позднее чем за пять рабочих дней до даты проведения заседания общественного совета.

Решение общественного совета принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов общественного совета. Каждый член общественного совета обладает одним голосом. При равенстве голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий на заседании общественного совета. Решение общественного совета в день его принятия оформляется секретарем общественного совета в форме итогового документа, который не позднее следующего рабочего дня подписывается председательствующим на заседании общественного совета. Информация о деятельности общественных советов размещается на официальных сайтах органов государственной власти Новосибирской области, при которых созданы соответствующие общественные советы, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В Законе Тамбовской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области», который как было отмечено, является самым подробным с точки зрения регулирования деятельности общественных советов, описывается и порядок формирования данных субъектов общественного контроля и порядок их деятельности. Согласно статье 3 указанного Закона Общественный совет формируется при законодательном (представительном) и исполнительных органах государственной власти Тамбовской области на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации, проживающих на территории Тамбовской области и достигших возраста восемнадцати лет. При этом предусматривается, что в состав общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, лица, которые в соответствии с Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации, а также лица, которые в соответствии с Законом Тамбовской области «Об Общественной палате Тамбовской области» не могут быть членами Общественной палаты Тамбовской области (части 2 и 3). Члены общественного совета исполняют свои обязанности на общественных началах. Требования к кандидатам в состав общественного совета (помимо установленных в законе) разрабатываются соответствующим органом государственной власти Тамбовской области, при котором создается общественный совет, совместно с Советом Общественной палаты Тамбовской области (части 2 и 3).

Также как и в рассмотренном выше Законе Новосибирской области, Законе Тамбовской области сказано, что орган государственной власти, при котором создается общественный совет, размещает объявление о конкурсе на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и не менее чем в одном региональном периодическом печатном издании, а также одновременно направляет указанное объявление в Общественную палату Тамбовской области (абзац 4 части 6). Однако сам порядок проведения такого конкурса описывается более детально. Для проведения конкурса орган государственной власти Тамбовской области, при котором создается общественный совет, образует конкурсную комиссию. В обязательном порядке в состав конкурсной комиссии должны входить руководитель и (или) уполномоченные им представители органа государственной власти Тамбовской области, при котором создается общественный совет, а также представители Общественной палаты Тамбовской области.

Правом выдвижения кандидатур в члены общественных советов обладают Общественная палата Тамбовской области, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, в установленном порядке зарегистрированные на территории Тамбовской области, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений.

Не допускаются к выдвижению кандидатов в члены общественного совета следующие общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации:

1) некоммерческие организации, зарегистрированные менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов общественного совета действующего состава;

2) региональные отделения, иные структурные подразделения политических партий;

3) некоммерческие организации, которым в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, — в течение одного года со дня вынесения предупреждения, если оно не было признано судом незаконным;

4) некоммерческие организации, деятельность которых приостановлена в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экс-

тремистской деятельности», Федеральным законом «Об общественных объединениях», если решение о приостановлении не было признано судом незаконным.

Отобранные конкурсной комиссией по результатам конкурса кандидатуры подлежат включению в состав общественного совета. Состав общественного совета утверждается правовым актом органа государственной власти Тамбовской области, при котором создается общественный совет.

Орган государственной власти Тамбовской области, при котором создан общественный совет, в течение пяти рабочих дней после дня вступления в силу правового акта, которым утвержден состав общественного совета, размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию об утвержденном составе общественного совета и одновременно направляет указанную информацию в Общественную палату Тамбовской области.

Также следует отметить, что в отличие от Челябинской области в Законе Тамбовской области «Об Общественной палате Тамбовской области» предусмотрен больший перечень вопросов, подлежащих урегулированию в Положении об общественном совете. Как предусмотрено абзацем 2 части 8 Закона Тамбовской области, в Положении об общественном совете определяются:

— компетенция общественного совета;

— количественный состав общественного совета;

— порядок организации и проведения конкурса кандидатов в члены общественного совета;

— требования к кандидатам в члены общественного совета;

— порядок деятельности общественного совета;

— порядок взаимодействия общественного совета с Общественной палатой Тамбовской области (согласовывается с Советом Общественной палаты Тамбовской области);

— срок полномочий членов общественного совета;

— права и обязанности члена общественного совета;

— порядок досрочного прекращения деятельности членов общественного совета;

— порядок приостановления деятельности членов общественного совета;

— иные положения, связанные с особенностями деятельности органа государственной власти Тамбовской области, при котором создается общественный совет.

Разработка Положений об общественных советах при исполнительных органах государственной власти Тамбовской области осуществляется на основе Типового положения об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Тамбовской области, утверждаемого правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти Тамбовской области.

Также положениями статьи 3 Закона «Об Общественной палате Тамбовской области» предусматривается следующее:

— основной формой деятельности общественных советов является заседание общественного совета. На первом заседании общественные советы большинством голосов их членов избирают из своего состава председателя общественного совета, который организует работу общественного совета и проводит его заседания, и секретаря общественного совета (часть 9);

— результаты осуществленного общественным советом общественного контроля оформляются в виде итоговых документов общественного мониторинга, актов общественной проверки, заключений общественной экспертизы, протоколов общественного обсуждения, протоколов общественных (публичных) слушаний, а также в иных формах, предусмотренных федеральными законами (часть 10);

— итоговый документ, подготовленный общественным советом по результатам общественного контроля, в течение пяти рабочих дней после дня его составления направляется общественным советом руководителю соответствующего органа государственной власти Тамбовской области для рассмотрения (часть 11);

— органы государственной власти Тамбовской области рассматривают подготовленные общественными советами по результатам общественного контроля итоговые документы в течение тридцати дней со дня их получения, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Тамбовской области, учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах, и принимают меры по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (часть 12);

— общественные советы осуществляют определение и обнародование результатов общественного контроля в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 212-ФЗ, в том числе обнародуют информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах, 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, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль (часть 13).

Наконец, данным законом определены основания досрочного прекращения члена общественного совета (часть 14), а также основания их приостановления (часть 18) и порядок оформления соответствующих решений (части 15-17, 19 и 20).

Общественные инспекции и группы общественного контроля. По аналогии с федеральным законодательством в большей части региональных законов правовой статус и порядок участия в осуществлении общественного контроля этих органов урегулирован одной статьей. Исключениями являются Закон Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области», в котором каждому из указанных субъектов общественного контроля уделяется отдельные достаточно объемные статьи (6 и 7 соответственно) и Закона Оренбургской области «Об общественном контроле в Оренбургской области», который содержит целых три статьи (8, 9 и 10), посвященных общественным инспекциям и группам общественного контроля.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе № 212-ФЗ обозначена лишь цель участия рассматриваемых субъектов в осуществлении общественного контроля — содействие соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учету общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений 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 (часть 1 статьи 15), а также содержится отсылка, согласно которой полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (часть 2 статьи 15).

Содержательное наполнение статей региональных законов об общественных инспекциях и группах общественного контроля отличается многообразием подходов.

Первый подход заключается в том, что в самой сравнительно небольшой по объему статье, региональный законодатель неоднократно ссылается на положения федерального законодательства (при определении целей деятельности анализируемых субъектов общественного контроля, допустимых форм осуществления ими общественного контроля, их прав и обязанностей. Хотя частично правовое регулирование их правового статуса в таких статьях осуществляется. В частности устанавливается, что представители общественных инспекций и групп общественного контроля: знакомятся с материалами проверки, проводимой органами государственной власти субъекта Российской Федерации в ходе осуществления контрольных (надзорных) мероприятий, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, а также подготавливают по результатам общественного контроля итоговый документ в соответствии с требованиями Федерального закона № 212-ФЗ. Кроме этого, данные статьи содержат положения о том, что полномочие общественной инспекции, группы общественного контроля на осуществление контроля подтверждается решением субъекта общественного контроля, по инициативе которого создана инспекция или группа, а процедура общественного контроля осуществляется во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль. Указанный подход использован в Законе Республике Тыва [22, ст. 4], Законе Тюменской области [12, ст. 6], соответствующие статьи которых полностью дублируют друг друга.

Второй подход отражен в законах об отдельных вопросах осуществления общественного контроля Амурской и Московской областях [11, 24]. Согласно указанным законам при субъектах общественного контроля в случаях, порядке и в целях, предусмотренных федеральным законодательством, могут быть созданы организационные структуры общественного контроля: общественные инспекции, группы общественного контроля. Порядок формирования общественных инспекций и групп общественного контроля, а также регламент их деятельности устанавливаются субъектом общественного контроля, при котором они создаются.

Также предусматривается, что субъектом общественного контроля может быть принято решение о формировании общественной инспекции, группы общественного контроля из своего состава и (или) путем предложения гражданам

войти в состав общественной инспекции, группы общественного контроля.

Установлено, что членом общественной инспекции или группы общественного контроля может быть гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, и не могут быть лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований, руководители государственных и муниципальных организаций, являющихся объектами общественного контроля, а также лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость либо признанные решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными.

Количественный состав общественной инспекции не может превышать девяти человек, группы общественного контроля — пяти человек. Решение об утверждении состава общественной инспекции, группы общественного контроля принимается соответствующим субъектом общественного контроля.

В обозначенных законах также подробно определены права, функции, ограничения и меры ответственности общественных инспекций и групп общественного контроля. Указано, что они обладают полномочиями по подготовке и проведению мероприятий общественного контроля в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений. К полномочиям общественных инспекций и групп общественного контроля относится направление подготовленного ими по результатам общественного контроля итогового документа органам власти и (или) организациям.

Члены общественной инспекции, группы общественного контроля не вправе осуществлять общественный контроль органов власти и организаций, а также издаваемых ими актов и принимаемых ими решений в случае, если близкий родственник (супруг (супруга), родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки) члена общественной инспекции, группы общественного контроля является должностным лицом проверяемого органа власти или организации.

Нарушение членом общественной инспекции, группы общественного контроля при осуществлении общественного контроля требований регламента деятельности общественной инспекции, группы общественного контроля влечет прекращение полномочий члена общественной инспекции, группы общественного контроля. Решение о прекращении полномочий члена общественной инспекции, группы общественного контроля принимается по согласованию с субъектом общественного контроля на заседании общественной инспекции, группы общественного контроля, при котором были созданы соответствующие общественные инспекции, группы общественного контроля, в соответствии с указанным регламентом.

Также обозначено, что направление итогового документа, подготовленного общественными инспекциями, группами общественного контроля по результатам общественного контроля, в органы власти и организации, рассмотрение этого документа и подготовка обоснованного ответа органами власти и организациями осуществляются в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Третий подход к правовой регламентации деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля представлен законами тех субъектов Российской Федерации, которые не могут быть отнесены ни к одному из двух описанных выше подходов, в силу их несхожести между собой.

В Законе Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» предусмотрено, что общественные инспекции создаются для осуществления общественного контроля в нескольких сферах общественных отношений (часть 2 статьи 8), тогда как группы общественного контроля создаются для осуществления общественного контроля в одной сфере общественных отношений либо по одному вопросу общественного контроля (часть 3 статьи 8). Кроме того, группы общественного контроля могут входить в состав общественной инспекции.

Инициаторами создания общественной инспекции или группы общественного контроля, согласно части 5 статьи 8 указанного Закона, могут быть Общественная палата Алтайского края, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при органах исполнительной власти Алтайского края, общественными советы при органах местного самоуправления, которые из своего состава и (или) из иных граждан, добровольно изъявивших желание войти в состав общественной инспекции, группы общественного контроля либо выдвинутых общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, зарегистрированными на территории формируют состав рассматриваемых субъектов общественного контроля. Членом общественной инспекции, группы общественного контроля может

быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста восемнадцати лет, проживающий на территории Алтайского края.

Информация о формировании общественной инспекции, группы общественного контроля размещается субъектом общественного контроля, сформировавшим ее, в сети «Интернет», и направляется в Общественную палату Алтайского края, общественные палаты (советы) муниципальных образований (часть 8 статьи 8).

Также указано, что письменные заявления граждан о желании войти в состав общественной инспекции, группы общественного контроля направляются соответствующему субъекту общественного контроля в течение десяти дней со дня размещения информации о формировании общественной инспекции, группы общественного контроля. К заявлению гражданина прилагаются документы и (или) копии документов, подтверждающие его право войти в состав общественной инспекции, группы общественного контроля. Граждане включаются в состав общественной инспекции, группы общественного контроля на конкурсной основе в соответствии с требованиями, определенными соответствующим субъектом общественного контроля, и по результатам консультаций с Общественной палатой Алтайского края, общественной палатой (советом) муниципального образования. Полномочие общественной инспекции, группы общественного контроля, их членов на осуществление общественного контроля подтверждается решением соответствующего субъекта общественного контроля о создании общественной инспекции, группы общественного контроля. После формирования общественной инспекции, группы общественного контроля ее члены совместно с представителями соответствующего субъекта общественного контроля утверждают положение о порядке деятельности общественной инспекции, группы общественного контроля.

Предусматривается, что членам общественной инспекции, группы общественного контроля могут выдаваться удостоверения, изготовленные за счет средств соответствующей общественной инспекции, группы общественного контроля (часть 13 статьи 8). Решение о прекращении полномочий члена общественной инспекции, группы общественного контроля принимается на заседании общественной инспекции, группы общественного контроля по согласованию с соответствующим субъектом общественного контроля (часть 14 статьи 8).

Кроме этого, следующая статья 9 Закона Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» отдельно посвящена полномочиям общественной инспекции, группы общественного контроля. Предусмотрено, что общественные инспекции, группы общественного контроля вправе:

— выступать инициаторами и (или) организаторами общественного контроля;

— при осуществлении общественного контроля проводить контрольные мероприятия в отдельных сферах общественных отношений;

— взаимодействовать с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль, в том числе: получать информацию о результатах проверок, проводимых органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами; участвовать в совместных надзорных (контрольных) мероприятиях; оперативно информировать органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, о несоблюдении законодательства, нарушении прав и свобод человека и гражданина.

Статья 4 Закона Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области» помимо описанных выше, присутствующих в аналогичных статьях других законов, положений и ссылок на федеральное законодательство, содержит следующие важные положения: общественные инспекции и группы общественного контроля по запросам органов, принявших решения об их создании, представляют информацию о мероприятиях, проводимых общественной инспекцией, группой общественного контроля при осуществлении ими общественного контроля, а также иную информацию о своей деятельности. Общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют свою деятельность в порядке, установленном регламентом общественной инспекции, группы общественного контроля, утверждаемым на первом заседании общественной инспекции, группы общественного контроля большинством голосов от общего числа лиц, входящих в ее состав, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Регламент общественной инспекции, группы общественного контроля устанавливает порядок:

— участия лиц, входящих в состав общественной инспекции, группы общественного контроля, в деятельности общественной инспекции, группы общественного контроля;

— проведения заседаний общественной инспекции, группы общественного контроля и их периодичность;

— подготовки и рассмотрения вопросов на заседании общественной инспекции, группы общественного контроля;

— принятия и оформления решений общественной инспекции, группы общественного контроля;

— избрания председателя общественной инспекции, группы общественного контроля, его заместителя;

— иные вопросы внутренней организации и порядка деятельности общественной инспекции, группы общественного контроля.

Итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и иные решения общественной инспекции, группы общественного контроля принимаются на заседании общественной инспекции, группы общественного контроля.

В Законе Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» помимо того, что самостоятельными статьями регулируется порядок создания общественных инспекций и групп общественного контроля, отдельная статья определяет полномочия данных субъектов общественного контроля. Согласно статье 6 данного Закона общественные инспекции Пензенской области формируются субъектами общественного контроля в Пензенской области, Уполномоченным по правам человека в Пензенской области, Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Пензенской области, Уполномоченным по правам ребенка в Пензенской области.

Правом выдвижения кандидатур в состав общественных инспекций Пензенской области обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Общественные инспекции Пензенской области являются общественными структурами без образования юридического лица, члены которых осуществляют свою деятельность на общественных началах.

Структура общественных инспекций Пензенской области и организационные основы их деятельности определяются субъектами общественного контроля в Пензенской области, формирующими эти инспекции.

В соответствии со статьей 7 указанного Закона группы общественного контроля Пензенской области формируются в порядке, аналогичном порядку формирования общественных инспекций (части 1 и 2).

Также предусмотрено, что руководитель группы общественного контроля Пензенской области избирается из числа членов группы общественного контроля Пензенской области простым большинством голосов и организует осуществление общественного контроля указанной группой, подписывает от имени указанной группы все документы, в том числе итоговые документы общественного контроля в Пензенской области, взаимодействует от лица группы с иными субъектами и организационными структурами общественного контроля в Пензенской области, государственными (муниципальными) органами (организациями) Пензенской области при осуществлении общественного контроля.

Члены группы общественного контроля Пензенской области осуществляют свою деятельность на общественных началах.

Набор полномочий общественных инспекций и групп общественного контроля в Пензенской области шире полномочия аналогичных органов в других субъекта Российской Федерации. Согласно статье 8 Закона Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» в целях осуществления общественного контроля в Пензенской области общественные инспекции Пензенской области и группы общественного контроля Пензенской области:

— разрабатывают и утверждают регламент работы общественной инспекции Пензенской области и группы общественного контроля Пензенской области;

— разрабатывают и утверждают на своих заседаниях план проведения мероприятий по общественному контролю в Пензенской области на текущий год;

— реализуют плановые и внеплановые мероприятия по общественному контролю в Пензенской области;

— организуют посещение государственных (муниципальных) органов (организаций) Пензенской области, в отношении которых осуществляется общественный контроль;

— направляют итоговые документы и иные материалы общественного контроля государственным (муниципальным) органам (организациям) Пензенской области, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, в органы государственной власти Пензенской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью государственных (муниципальных) органов (организаций) Пен-

зенской области, в Общественную палату Пензенской области;

— обнародуют итоговые документы общественного контроля в Пензенской области, а также информацию о принятых на их основании мерах на официальных сайтах субъектов общественного контроля в Пензенской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», формирующих эти общественные инспекции и группы общественного контроля, в течение семи дней с момента их поступления;

— осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации об общественном контроле.

В Законе Оренбургской области «Об общественном контроле в Оренбургской области» отдельная статья 8 посвящена порядку формирования и прекращения деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля. Согласно указанной статье граждане в составе не менее 3 и не более 6 человек вправе обратиться в Общественную палату Оренбургской области с заявлением об образовании общественной инспекции или группы общественного контроля. В заявлении должны содержаться следующие сведения: фамилия, имя, отчество всех членов общественной инспекции или группы общественного контроля, адреса их проживания; цель, для которой создается общественная инспекция или группа общественного контроля; сфера, в которой будет осуществляться общественный контроль; согласие на осуществление указанной деятельности безвозмездно; руководитель общественной инспекции или группы общественного контроля; подписи и расшифровки подписей всех членов общественной инспекции или группы общественного контроля. В течение 14 дней со дня подачи соответствующего заявления Общественная палата Оренбургской области принимает решение об утверждении заявленного состава и целей деятельности общественной инспекции или группы общественного контроля в случае, если это не противоречит действующему законодательству Российской Федерации.

Предусмотрено, что Общественная палата Оренбургской области отказывает в формировании общественной инспекции или группы общественного контроля в случае, если цель, для которой создается общественная инспекция или группа общественного контроля, противоречит действующему законодательству Российской Федерации и (или) сфера, в которой будет осуществляться общественный контроль, не предусматривает осуществление такого контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации. Общественная палата Оренбургской области уведомляет общественную инспекцию или группу общественного контроля о принятом решении путем направления руководителю общественной инспекции или группы общественного контроля соответствующего письма с указанием принятого решения. Также сказано, что Общественная палата Оренбургской области вправе самостоятельно формировать общественные инспекции и группы общественного контроля путем приглашения граждан Российской Федерации для участия в общественных инспекциях и группах общественного контроля. Граждане Российской Федерации, получившие предложение войти в состав общественных инспекций, групп общественного контроля, в течение недели со дня получения соответствующего письма уведомляют Общественную палату Оренбургской области о своем согласии либо об отказе войти в состав общественных инспекций и групп общественного контроля путем направления в Общественную палату Оренбургской области письменного ответа с указанием принятого решения.

Общественные инспекции и группы общественного контроля создаются сроком на два года. Если от общественной инспекции, группы общественного контроля в Общественную палату Оренбургской области не поступило заявление о продлении срока деятельности, общественная инспекция или группа общественного контроля считается прекратившей свою деятельность.

В рассматриваемой статье также обозначено, что Общественная палата Оренбургской области самостоятельно принимает решение о продлении либо прекращении деятельности в отношении общественных инспекций, групп общественного контроля, созданных Общественной палатой Оренбургской области. О принятом решении Общественная палата Оренбургской области уведомляет руководителя общественной инспекции или группы общественного контроля.

Статья 9 Закона Оренбургской области определяет порядок отчетности общественных инспекций, групп общественного контроля. Предусматривается, что не позднее трех месяцев со дня начала работы общественная инспекция или группа общественного контроля направляет отчет по итогам деятельности за три месяца в Общественную палату Оренбургской области. Днем начала работы общественной инспекции или группы общественного контроля считается день, следующий за днем получения руководителем общественной инспекции или группы общественного контроля решения Общественной палаты Оренбургской области о формировании общественной инспекции или группы общественного контроля.

Наконец, в 10 статье Закона Оренбургской области «О общественном контроле в Оренбургской области» определен перечень полномочий общественных инспекций, групп общественного

контроля, которых практически идентичен тому, что закреплен в рассмотренном выше Законе.

В заключение описания законодательных подходов в субъектах Российской Федерации к определению видов субъектов общественного контроля и определения их правового положения следует подчеркнуть, что законодатель Иркутской области к решению большей части исследуемых вопросов подошел грамотно. Вместе с тем может быть учтен положительный опыт правового регулирования тех субъектов Российской Федерации, которые более детально подходят к регламентации правового статуса общественных инспекций и групп общественного контроля. В частности, в Законе Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области», на наш взгляд, следует закрепить круг их прав и обязанностей.

Глава 3. ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Общие положения. В соответствии с частью 1 статьи 18 Федерального закона № 212-ФЗ общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. Согласно части 3 статьи 18 Федерального закона № 212-ФЗ порядок осуществления общественного контроля в указанных формах определяется Федеральным законом, другими федеральными законами. Вместе с тем, при регулировании общественной проверки, общественной экспертизы и общественного обсуждения федеральный законодатель закрепляет, что порядок организации и проведения общественного контроля в указанных формах устанавливается организатором общественного контроля в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами (часть 3 статьи 20, часть 5 статьи 22, часть 4 статьи 24 Федерального закона № 212-ФЗ). Из этого можно сделать вывод, что законами субъектов Российской Федерации могут регулироваться отдельные вопросы организации и проведения общественной проверки, общественной экспертизы и общественного обсуждения. Однако, какие именно вопросы организации и проведения общественного контроля в названных формах могут регулироваться законами субъектов Российской Федерации, не ясно.

Кроме того, исходя из положений статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ порядок организации и проведения такой формы общественного контроля, как общественные (публичные) слушания (далее — общественные слушания) регулируется только федеральным законодательством. Согласно части 2 статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ общественные слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Одновременно к компетенции регионального законодателя отнесено определение случаев, в которых проводятся общественные слушания, т.е. дополнение Федерального закона № 212-ФЗ в части оснований проведения такой формы общественного контроля.

Возможность регулирования законами субъектов Российской Федерации такой формы общественного контроля, как общественный мониторинг в Федеральном законе № 212-ФЗ вообще не предусмотрена.

Субъекты Российской Федерации используют различные подходы к регулированию форм общественного контроля.

Некоторые регионы вообще не включают в свои законы об общественном контроле положения о формах общественного контроля [19; 20; 9], либо указывая формы общественного контроля, закрепляют отсылочные нормы, о том что они регулируются федеральным законодательством [22; 12].

Большинство же субъектов Российской Федерации осуществляют правовое регулирования форм общественного контроля, при этом количество таких форм различно. Одни регионы регулируют все указанные в Федеральном законе № 212-ФЗ формы общественного контроля [21; 11; 24; 25; 15]. Другие — общественную проверку, общественную экспертизу, общественное обсуждение, общественные слушания [16; 14; 17]. Третья группа субъектов Российской Федерации

регулирует общественную проверку, общественную экспертизу, общественное обсуждение [23; 13; 26; 18]. Орловская область регулирует только общественное обсуждение [10].

Обратимся к характеристике законодательного регулирования субъектами Российской Федерации каждой из форм общественного контроля.

Общественный мониторинг. Как уже отмечалось выше, правовое регулирование общественного мониторинга встречается в законах субъектов Российской Федерации достаточно редко. Это связано с тем, что Федеральный закон № 212-ФЗ не предусматривает возможность регулирования данной формы общественного контроля региональными законами.

Законы субъектов Российской Федерации об общественном контроле, регулирующие общественный мониторинг, как правило, воспроизводят нормы Федерального закона № 212-ФЗ об общественном мониторинге, уточняя организаторов общественного мониторинга применительно к соответствующему субъекту Российской Федерации [11; 24; 25]. В Законе Челябинской области содержится отсылочная норма о том, что общественный мониторинг за деятельностью органов государственной власти области, областных государственных организаций проводится в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом № 212-ФЗ [15].

В этой связи исключение составляет Алтайский край, который в порядке конкретизации федерального законодательства предусматривает направление итогового документа, подготовленного по результатам проведения общественного мониторинга, в государственные органы и государственные организации [21].

Исходя из положений Федерального закона № 212-ФЗ, представляется недопустимым региональным законом об общественном контроле осуществлять дополнительное регулирование общественного мониторинга, дублировать же положения Федерального закона № 212-ФЗ об общественном мониторинге в законе субъекта Российской Федерации нецелесообразно.

Общественная проверка. В большинстве законов субъектов Российской Федерации содержаться нормы, регулирующие общественную проверку, но при этом в региональных законах используются различные подходы к регулированию отдельных вопросов организации и проведения общественного контроля в указанной форме.

Отдельно следует отметить Закон Тюменской области «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области», в котором закреплена лишь отсылочная норма о том, что общественная проверка и общественная экспертиза осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом № 212-ФЗ, другими федеральными законами. Остальные субъекты Российской Федерации, закрепляющие указанную форму общественного контроля в своих законах, осуществляют более детальное ее регулирование.

Как правило, дефиниция общественной проверки в региональных законах не закрепляется. Исключением является Закон Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае», в части 1 статьи 12 которого устанавливается, что под общественной проверкой понимается совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов и организаций, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Понятие общественной проверки дается в части 1 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, поэтому закреплять его в региональном законе об общественном контроле, дублируя положения Федерального закона № 212-ФЗ, представляется излишним.

Большинство субъектов Российской Федерации при регулировании общественной проверки определяют инициаторов общественной проверки, при этом используется несколько подходов к их закреплению.

Первый подход используется в Алтайском крае и Челябинской области. В законах об общественном контроле указанных субъектов Российской Федерации перечень инициаторов общественной проверки не устанавливается, а лишь закрепляется, что инициатором общественной проверки могут быть субъекты, указанные в части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ [15, 21].

При использовании второго подхода к закреплению инициаторов общественной проверки региональным законом об общественном контроле закрепляется конкретный перечень инициаторов общественной проверки. Такой подход используется в Республике Тыва [22], Амурской области [11] и Оренбургской области [25]. В законах указанных субъектов Российской Федерации об общественном контроле устанавливается, что инициатором общественной проверки могут быть уполномоченный по правам человека (ребенка, предпринимателей) в соответствующем субъекте Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — Общественная палата соответствующего субъекта Российской Федерации, общественные палаты (советы) муници-

пальных образований и иные субъекты общественного контроля. Из указанного перечня инициаторов общественной проверки вытекает, что региональные омбудсмены и Общественная палата Российской Федерации могут быть инициатором общественной проверки всегда, а остальные субъекты общественного контроля — только в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Такое закрепление инициаторов общественной проверки не соответствует части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, в соответствии с которой инициаторами общественной проверки помимо обозначенных субъектов могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации. Отказ от упоминания этих субъектов в качестве имеющих право на инициирование общественной проверки представляется неправомерным. Остальные субъекты общественного контроля могут инициировать общественную проверку только при наличии в законодательстве Российской Федерации указания на их возможность быть инициатором общественной проверки.

Третий подход используется в Пензенской области [14] и Тамбовской области [17]. В законах об общественном контроле указанных субъектов Российской Федерации, также как и при использовании первого подхода к закреплению перечня инициаторов общественной проверки, устанавливается отсылочная норма к части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ. При этом в Законе Тамбовской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» указывается, что инициатором общественной проверки помимо лиц, перечисленных в части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, может быть Общественная палата Тамбовской области (часть 2 статьи 6). А в Законе Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» предусмотрено, что инициаторами проведения общественной проверки также могут быть общественные советы при органах государственной власти Пензенской области, общественные советы при органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области (часть 1 статьи 10).

Такой подход к регулированию инициаторов общественной проверки представляется неудачным. В соответствии с частью 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ общественная палата субъекта Российской Федерации, общественные советы при органах государственной власти субъекта Российской Федерации и общественные советы при органах местного самоуправления могут инициировать проведения общественной проверки только в случаях, указанных в законодательстве Российской Федерации, под которым следует понимать именно совокупность только федеральных нормативных правовых актов. Из положений указанных региональных законов об общественном контроле вытекает, что названные субъекты могут выступать организаторами общественной проверки и без прямого указания на то в федеральном законодательстве, что противоречит части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ.

Особо следует отметить подход к закреплению инициаторов общественной проверки, использованный в Законе Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» [26]. Согласно части 2 статьи 7 указанного Закона общественная проверка проводится по инициативе субъектов, указанных в части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, а также иных субъектов в соответствии с частью 7 статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ. В указанной норме Федерального закона № 212-ФЗ предусмотрено, что в зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий. Таким образом, инициатором общественной проверки также могут выступать и организаторы общественного мониторинга, указанные в части 2 статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ, к которым относятся Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Такой подход к закреплению перечня инициаторов общественной проверки соответствует Федеральному закону № 212-ФЗ и представляется целесообразным.

В статье 20 Федерального закона № 212-ФЗ, посвященной общественной проверке, не устанавливается, кто может быть организатором общественной проверки. Исходя из положений статьи 10, в которой определяются права субъектов общественного контроля, организатором общественной поверки может быть любой субъект общественного контроля.

Однако в законах субъектов Российской Федерации об общественном контроле достаточно часто определяются организаторы общественной проверки [23; 22; 11 и др.], при этом практически все из них указали, что организаторами общественной проверки могут являться субъекты общественного контроля.

Исключением является Закон Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» и Закон Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области». Согласно части 7 статьи 7 указанного Закона Хабаровского края организатором общественных проверок органов государственной власти края и государственных организаций края выступает Совет Общественной палаты Хабаровского края по общественному контролю. Правовой статус указанного Совета закрепляется в статье 2 данного Закона Хабаровского края. В соответствии с указанной статьей Совет Общественной палаты Хабаровского края по общественному контролю создается в целях обеспечения эффективного взаимодействия субъектов общественного контроля между собой, а также с органами, организациями, решения организационных вопросов при подготовке и проведении мероприятий общественного контроля, обобщения информации об указанных мероприятиях и их результатах. В его состав входят представители от Общественной палаты края, общественного совета при Законодательной Думе края и общественных советов при исполнительных органах государственной власти края, а также могут входить представители от общественных палат (советов) муниципальных образований края. Полномочия, порядок формирования и деятельности указанного Совета устанавливаются регламентом Общественной палаты края.

Представляется, что закрепление в качестве организатора общественного проверки органа общественной палаты субъекта Российской Федерации, противоречит Федеральному закону № 212-ФЗ, а также нарушает права субъектов общественного контроля. Во-первых, исходя из названных положений Закона Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» Совет Общественной палаты Хабаровского края по общественному контролю является координационным органом общественного контроля и в соответствии со статьей 9 Федерального закона № 212-ФЗ и статьей 2 данного Закона Хабаровского края не является самостоятельным субъектом общественного контроля. Во-вторых, согласно статье 10 Федерального закона № 212-ФЗ любой субъект общественного контроля вправе выступать в качестве инициатора, организатора мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля.

Согласно части 2 статьи 10 Закона Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» организаторами проведения общественной проверки в Пензенской области являются органы и должностные лица, указанные в части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ, а также общественные советы при органах государственной власти Пензенской области, общественные советы при органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области. Такой подход к закреплению организаторов общественной проверки представляется противоречащим федеральному законодательству. В части 2 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ закрепляются инициаторы общественной проверки, к которым, в том числе, федеральный законодатель относит Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, которые являются государственными органами и не являются субъектами общественного контроля, а, следовательно, не могут быть организатором общественной проверки.

Федеральным законом № 212-ФЗ не определен ни субъект, ни срок принятия решения о проведении общественной проверки. Ряд субъектов Российской Федерации, восполняя указанный пробел в Федеральном законе № 212-ФЗ, в своих законах закрепляют норму о том, что решение о проведении общественной проверки принимается организатором, а также устанавливают срок принятия организатором решения о проведении общественной проверки с момента обращения к нему инициатора общественной проверки [23; 24; 18 и др.].

При этом срок для принятия решения организатором общественной проверки о ее проведении в законах субъектах Российской Федерации об общественном контроле устанавливается различный:

— в течение 3 рабочих дней с момента обращения инициатора [24];

— в течение 5 дней со дня поступления соответствующей инициативы [21; 22; 23];

— в срок не превышающий 10 дней с момента обращения инициаторов общественной проверки [26];

— в срок, не превышающий 15 рабочих дней с момента обращения инициаторов общественной проверки [18].

Некоторые субъекты Российской Федерации устанавливают требования к решению организатора о проведении общественной проверки [18; 26; 21; 17].

Согласно части 3 статьи 7 Закона Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» в решении организатора общественной проверки в обязательном порядке указываются:

1) предмет и инициатор общественной проверки;

2) наименование органа или организации, в отношении которых планируется проведение общественной проверки;

3) срок проведения общественной проверки (в том числе дата и время каждого планируемого посещения органа, организации), который не должен превышать тридцать дней;

4) перечень мероприятий, запланированных в ходе проведения общественной проверки;

5) субъект (субъекты) общественного контроля и общественные инспекторы, участие которых предполагается в проведении общественной проверки.

В части 3 статьи 6 Закона Тамбовской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» устанавливается следующий перечень вопросов, которые должны быть отражены в решении организатора о проведении общественной проверки:

1) инициатор проведения общественной проверки;

2) наименование органа государственной власти Тамбовской области, государственной организации Тамбовской области, иного органа и организации Тамбовской области, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в отношении которых будет проведена общественная проверка;

3) основание проведения общественной проверки;

4) предмет общественной проверки;

5) время, место и срок ее проведения;

6) порядок проведения общественной проверки и определения ее результатов, иные сведения, необходимые для организации проведения общественной проверки.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Закона Ярославской области «Об общественном контроле в Ярославской области» в решении о проведении общественной проверки указываются:

1) инициатор проведения общественной проверки;

2) наименование государственного органа или организации, в отношении которых будет осуществляться общественная проверка;

3) основание проведения общественной проверки;

4) предмет общественной проверки;

5) время, место и срок ее проведения.

Представляется, что в решении организатора о проведении общественной проверки должны указываться только инициатор проведения общественной проверки, предмет общественной проверки, наименование государственного органа или государственной организации в отношении деятельности которых будет проводиться общественная проверка. Такие вопросы, как время, место и срок ее проведения, порядок проведения общественной проверки и определения ее результатов, иные сведения, необходимые для организации проведения общественной проверки, общественные инспекторы, участие которых предполагается в проведении общественной проверки должны определяться при установлении организатором порядка организации и проведения общественной проверки, а не при принятии решения о проведении проверки.

Некоторые субъекты Российской Федерации в своем законе об общественном контроле дублируют положение Федерального закона № 212-ФЗ о том, что порядок организации и проведения общественной проверки устанавливается ее организатором [22; 25; 11 и др.]. При этом лишь в Законе Курской области «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области» устанавливается, что должен в себя включать такой порядок. Согласно части 3 статьи 4 указанного Закона порядок проведения общественной проверки должен включать в себя:

1) определение ответственного (ответственных) за проведение мероприятий, предусмотренных общественной проверкой;

2) тему общественной проверки;

3) основание, программу проведения и наименование проверяемого органа или организации;

4) проверяемый период;

5) срок проведения общественной проверки;

6) оформление результатов общественной проверки.

Такое регулирование представляется излишним, поскольку осуществление общественной проверки является деятельностью общественной, и соответственно порядок ее организации и проведения не должен законодательно устанавливаться, за исключением вопросов связанных с взаимодействием субъектов общественного контроля с органами публичной власти. Порядок принятия внутренних документов субъектов общественного контроля должен регулироваться самими субъектами общественного контроля.

Достаточно много субъектов Российской Федерации регулируют вопросы информирования государственных органов и государственных организаций о начале проверки. Большинство регионов в своих законах не только дублируют положения Федерального закона № 212-ФЗ о том, что организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемых органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов, но и устанавливают форму и срок такого уведомления. В Алтайском крае [21], Иркутской области [23], Курской области[16] и др.) предусматривается письменная форма такого уведомления.

Сроки направления уведомления организатором общественной проверки о принятии решения о ее проведении в законах субъектов Российской Федерации об общественном контроле устанавливаются следующим образом:

— не менее (не позднее) чем за 3 рабочих дня [14; 15; 21; 23; 24];

— не позднее чем за 5 рабочих дней до начала проверки край [26];

— в течение 5 рабочих дней после дня принятия решения о проведении поверки и утверждения списка общественных инспекторов, привлекаемых к проведению общественной проверки [17; 18].

Некоторые субъекты Российской Федерации также закрепляют требования о приложении к уведомлению об общественной проверке списка лиц, уполномоченных решением организатора общественной проверки на проведение общественной проверки [11; 24; 17 и др.].

В законах некоторых субъектов Российской Федерации закрепляется обязанность организатора общественной проверки не только уведомить руководителя государственного органа или государственной организации, в отношении деятельности которых будет осуществляться проверка, но и обязанность разместить информацию о начале общественной проверки в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Согласно законам Хабаровского края [26], Амурской области [11] и Республики Тыва [22] информация о проведении общественной проверки размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее чем за пять дней до начала общественной проверки. В Законе Алтайского края дополнительно предусмотрена обязанность уведомить Общественную палату края и общественные палаты муниципальных образований [21, ст. 12].

Следует особо отметить Закон Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае», в котором не просто устанавливается, что информация об общественной проверке размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а указывается, что такая информация размещается на официальном сайте края [26, ст. 7]. Правда неясно, каким образом организатор общественного проверки получит доступ для размещения указанной информации на таком сайте. Ведь, данный сайт создается и наполняется органами государственной власти края.

Ряд региональных законов об общественном контроле закрепляют в статье, регулирующей общественную проверку, положения об общественных инспекторах. Положения о привлечении к общественной проверки общественных инспекторов формулируется в региональных законах об общественном контроле двумя способами. В Алтайском крае [21], Иркутской области [23], Оренбургской области [25] и Московской области [13] устанавливается, что для проведения общественной проверки ее организатор вправе привлекать на общественных началах граждан (общественных инспекторов). В Тамбовской области [17] и Ярославской области [18] закрепляется, что в случае принятия решения о привлечении к проведению общественной проверки общественных инспекторов организатор общественной проверки формирует и утверждает список общественных инспекторов, привлекаемых к проведению общественной проверки. При этом порядок формирования общественных инспекторов ни в одном региональном законе об общественном контроле не регулируется. Лишь в законах Иркутской области [23], Тамбовской области [17] и Ярославской области [18] указывается на основе, каких сведений о кандидатах формируется список общественных инспекторов.

Согласно части 4 статьи 6 Закона Тамбовской области «О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области» отбор кандидатур для включения в список общественных инспекторов осуществляется организатором общественной проверки на основании сведений, предоставленных Общественной палатой Тамбовской области, общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, в установленном порядке зарегистрированными на территории Тамбовской области, либо сведений, представленных самими кандидатами. Аналогичное положение содержится в части 3 статьи 6 Закона Ярославской области «Об общественном контроле в Ярославской области».

В части 4 статьи 5 Закона Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области» закрепляется, что отбор кандидатур для включения в состав общественных инспекторов осуществляется организатором общественной

проверки на основании сведений, представленных общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, а также на основании сведений, представленных кандидатами, в том числе размещенных ими на личных страницах общественных инспекторов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В законах Алтайского края [21], Оренбургской области [25] и Челябинской области [15] закрепляется, что общественные инспекторы имеют права и обязанности, установленные Федеральным законом № 212-ФЗ. Так, в части 5 статьи 12 Закона Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» указывается, что полномочия общественных инспекторов подтверждаются решением организатора общественной проверки.

Указанных положений об общественных инспекторах явно недостаточно для определения их правового статуса, но Федеральный закон № 212-ФЗ, не предоставляет субъектам Российской Федерации возможность регулировать их правовой статус.

Достаточно часто законы субъектов Российской Федерации об общественном контроле содержат положения о запросах организаторов общественной проверки о предоставлении необходимых для осуществления общественной проверки документов и иных материалов. При этом в одних субъектах Российской Федерации закрепляется только право организатора общественной проверки направлять соответствующие запросы в проверяемый орган [14; 25; 21]. В других регионах — только обязанность органа по запросу организатора общественной проверки в установленный законом срок предоставить документы и материалы [16; 18]. И лишь Законом Московской области закрепляется и право организатора общественной проверки на запрос документов и материалов, необходимых для осуществления общественной проверки, и обязанность проверяемого органа по запросу организатора общественной проверки в установленный законом срок предоставить документы и материалы [24].

Также в законах субъектов Российской Федерации в статьях, посвященных общественной проверке, встречаются положения о возможности посещения субъектами общественного контроля при проведении общественной проверки проверяемых государственных органов и государственных организаций. При этом в законах одних субъектов Российской Федерации в статье об общественной проверке указывается только на право субъекта общественного контроля посещать государственный орган или государственную организацию, а сам порядок такого посещения регулируется отдельной статьей [21; 24]. В законах других субъектов Российской Федерации в статье об общественной проверке устанавливается и само право субъекта общественного контроля посещать государственный орган или государственную организацию и порядок такого посещения [22; 15].

Представляется, что при регулировании общественной проверки закреплять порядок посещений субъектов общественного контроля государственного органа и государственной организации возможно только в том случае, когда единственным основанием для посещения субъектом общественного контроля государственного органа или государственной организации является осуществление им общественной проверки. Если же региональный закон предусматривает и иные случаи посещения субъектом общественного контроля государственного органа или государственной организации, то целесообразно право на посещение и порядок такого посещения закрепить в отдельной статье.

Максимальный срок проведения общественной проверки определяется в Федеральном законе № 212-ФЗ. Согласно части 5 статьи 20 указанного Федерального закона срок проведения общественной проверки не должен превышать тридцать дней. Некоторые субъекты Российской Федерации в своих законах об общественном контроле дублируют указанное положения Федерального закона № 212-ФЗ. Целесообразность такого дублирования зависит от того насколько региональный законодатель подробно регулирует общественную проверку. Если региональный законодатель избирает модель детального регулирования общественной проверки, включающую в себя и вопросы, которые регулируются в Федеральном законе № 212-ФЗ, то закрепление положений о сроках проведения общественной проверки представляется вполне логичным. Если же региональный законодатель избирает модель регулирования в своем законе только тех вопросов, которые не урегулированы в Федеральном законе № 212-ФЗ, то дублирование положений части 5 статьи 20 Федерального закона о сроках проведения общественной проверки представляется нецелесообразным.

Большинство законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле содержат положения об итоговом документе общественной проверки. Во-первых, ряд регионов закрепили, что по результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ [25; 14; 21] др. При этом требования к такому документы не устанавливаются, а закрепляется лишь отсылочная норма о том, что итоговый документ должен соответствовать требования, установленным в Федеральном законе № 212-ФЗ. Например, в части 7 статьи 7 Закона

Амурской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» устанавливается, что по результатам общественной проверки ее организатор составляет итоговый документ (акт), содержание которого должно соответствовать требованиям Федерального закона № 212-ФЗ.

Во-вторых, большинство региональных законов об общественном контроле, регулирующих общественную проверку, содержат положения о направлении итогового документа общественной проверки в государственные органы и государственные организации, а также о размещении его в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». При этом субъекты Российской Федерации используют различные подходы. Одни устанавливают срок для направления итогового документа общественной проверки, определяют субъектов, которым он направляется, а также устанавливают требование о размещении его в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [21; 17; 11]. Другие субъекты Российской Федерации устанавливают срок для направления итогового документа общественной проверки и определяют субъектов, которым он направляется. Требование о размещении итогового документа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не закрепляют [14: 15]. При этом в некоторых таких законах содержаться общие положение о направлении итоговых документов общественного контроля государственным органам и государственным организациям, а также о их размещении в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Например, в статье 16 Закона Московской области «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области», посвященной общественной проверке, положения о направлении итогового документа общественной проверки в государственные органы и государственные организации, а также о его размещении в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не закрепляются. Вместе с тем, в статье 23 указанного Закона, посвященной рассмотрению органами власти и организациями результатов общественного контроля, устанавливается, что субъекты общественного контроля по результатам осуществления общественного контроля подготавливают итоговый документ и направляют его на рассмотрение в органы власти и организации и что итоговый документ, подготовленный по результатам общественного контроля, размещается на официальном сайте соответствующего субъекта общественного контроля, а при его отсутствии — на официальном сайте соответствующего объекта общественного контроля.

Единичные субъекты Российской Федерации дублируют положения части 8 статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ о том, что итоговый документ (акт), подготовленный по результатам общественной проверки, направляется руководителю проверяемых органа или организации, а также иным заинтересованным лицам, размещается субъектами общественного контроля в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Поскольку в Федеральном законе № 212-ФЗ не устанавливает срок направления итогового документа общественной проверки государственным органам и государственным организациям, то в региональном законе представляется целесообразным установить указанный срок.

Что касается определения срока направления итогового документа общественной проверки государственным органам и государственным организациям, то он в субъектах Российской Федерации определяется по-разному:

— не позднее 10 дней со дня окончания общественной проверки [23];

— не позднее 7 дней со дня окончания общественной проверки [21];

— не позднее 5 дней со дня окончания общественной проверки [24; 11];

— не позднее 5 дней с момента составления итогового документа [17; 18].

Представляется целесообразным устанавливать срок представления итогового документа не со дня окончания проверки, а со дня составления итогового документа общественной проверки, поскольку такой документ должен составляться по итогом общественной проверки, и для его составления требуется определенное время после окончания общественной проверки. Одновременно целесообразно установить предельный срок составления итогового документа со дня окончания общественной проверки.

Общественная экспертиза. При характеристике регламентации общественной экспертизы в региональном законодательстве следует обратить внимание на следующие особенности.

Среди субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок осуществления общественного контроля на своей территории, только в Законе Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» раскрывается содержание понятия «общественная экспертиза». Но и это определение не содержит новых положений, а лишь воспроизводит положения Федерального закона № 212-ФЗ.

При определении *инициаторов общественной экспертизы* субъекты Российской Федерации придерживаются нескольких подходов.

1. В рамках первого подхода региональные законы отсылают к Федеральному закону № 212-

ФЗ [21; 15; 26]. Так, в Законе Челябинской области [15] содержится общая отсылка к Федеральному закону № 212-ФЗ, а в Законе Алтайского края [21] — к частям 3 и 4 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ, в соответствии с которыми общественная экспертиза может проводиться по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Инициаторами проведения общественной экспертизы могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля.

Закон Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» отсылает к упомянутым частям 3 и 4 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ, а также к части 7 статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ, согласно которой в зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий.

2. Законы, входящие во вторую группу, отсылают к Федеральному закону № 212-ФЗ, а также устанавливают собственный перечень инициаторов. Примером такого регулирования является Закон Пензенской области [14, ч. 2 ст. 11]. Таковыми признаются общественные советы при органах государственной власти Пензенской области, общественные советы при органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области. В то же время положение части 2 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ, к которой содержится отсылка, не содержит инициаторов общественной экспертизы, в связи с чем перечень инициаторов общественной экспертизы в данном субъекте Российской Федерации является на данный момент более узким, чем декларируется.

3. При реализации третьего подхода региональные законы устанавливают перечень инициаторов общественной экспертизы [11; 13; 24; 25]. Во-первых, субъектами Российской Федерации данной группы из предусмотренного в Федеральном законе № 212-ФЗ перечня инициаторов общественной экспертизы исключены Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Общественную палату Российской Федерации (за исключением Амурской области). Подобная практика не соответствует Федеральному закону № 212-ФЗ, который наделяет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей статусом инициатора общественной экспертизы без специального указания на то в законодательстве Российской Федерации. Другими словами, субъекты Российской Федерации неправомерно ограничивают установленный Федеральным законом № 212-ФЗ перечень инициаторов общественной экспертизы.

Во-вторых, в Магаданской области [13] и Московской области [24] при закреплении в качестве инициаторов общественной экспертизы общественных палат субъектов Российской Федерации, общественные палат (советов) муниципальных образований и иных субъектов общественного контроля не принято во внимание предписание Федерального закона № 212-ФЗ о том, что Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля, являются инициаторами общественной экспертизы не во всех случаях, а только при наличии специальных указаний на это в законодательстве Российской Федерации. Магаданская и Московская области посредством собственного нормотворчества наделили общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советов) муниципальных образований и иных субъектов общественного контроля большим правовым статусом, чем это предусмотрено Федеральным законом № 212-ФЗ, что следует признать неправомерным.

4. Наконец, ряд субъектов Российской Федерации не закрепили инициаторов общественной экспертизы [23; 17; 18 и др.].

Помимо инициаторов общественной экспертизы рядом субъектов Российской Федерации

предусмотрены органы общественного контроля, которые могут принять решения о проведении общественной экспертизы, а также устанавливают срок, в течение которых принимается такое решение. При отсутствии какого-либо указания на этот счет в Федеральном законе № 212-ФЗ, субъекты Российской Федерации придерживаются общего подхода, в соответствии с которым субъектом общественного контроля, уполномоченным на принятие решения о проведении общественной экспертизы является организатор общественной экспертизы. В то же время подобный подход получает нормативное выражение различным образом. По общему правилу при определении *организаторов общественной экспертизы* субъекты Российской Федерации, регулирующие порядок осуществления общественной экспертизы, признают организаторами общественной экспертизы:

а) субъектов общественного контроля в целом [11; 21; 23; 24];

б) инициаторов общественной экспертизы [14; 26].

При этом следует отметить, что в Алтайском крае перечень организаторов общественной экспертизы получает уточнение применительно к случаям обязательного проведения общественной экспертизы. По Закону Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» [21, ч. 5 ст. 13], в случаях, когда проведение общественной экспертизы в соответствии с федеральными законами является обязательным, организаторами общественной экспертизы являются общественные советы, Общественная палата Алтайского края, общественные палаты (советы) муниципальных образований;

В Хабаровском крае перечень организаторов и перечень инициаторов общественной экспертизы совпадают не полностью. Так, в одном случае *организатором общественной экспертизы* актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти края и государственных организаций края *Совет Общественной палаты края по общественному контролю*. В другом случае, *организатором общественной экспертизы выступает ее инициатор, которыми являются субъекты, указанные в части 3 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ*. Проводится такая общественная экспертиза в отношении актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов, других материалов, разработанных (подготовленных) указанными субъектами [26, ч. 7 и 8 ст. 8]. В результате достигается неравенство правового положения указанных организаторов общественной экспертизы.

Несмотря на то, что ряд субъектов Российской Федерации обходит вопрос о сроке принятия решения о проведении общественной экспертизы [16;13; 17 и др.], в нескольких субъектах Российской Федерации такие сроки закреплены и составляют: 3 рабочих дня [24], 5 дней [21; 11], 5 календарных дней [23], 10 дней [26], 15 рабочих дней [18] со дня поступления соответствующей инициативы.

Федеральный закон № 212-ФЗ не содержит каких-либо правил относительно того, что должно быть отражено в решении организатора общественной экспертизы о проведении такой экспертизы. Региональное законодательство также не уделяет данному вопросу должного внимания. Вместе с тем, в порядке исключения из общего правила в Тамбовской [17, ч. 2 ст. 7] и Ярославской [18, ч. 2 ст. 7] областях, а также в Хабаровском крае [26, ч. 2 ст. 8] *требования к содержанию решения организатора о проведении общественной экспертизы* закреплены. Предъявляемые в Тамбовской и Ярославской областях требования в целом идентичны и предусматривают указание в решении следующих данных:

— инициатора проведения общественной экспертизы;

— акт, проект акта, решение, проект решения, документы и другие материалы;

— действие (бездействие) государственного органа или организации, в отношении которых будет осуществляться общественная экспертиза;

— срок проведения общественной экспертизы.

Что касается Хабаровского края, то в данном субъекте Российской Федерации перечень требований к решению организатора общественной экспертизы более широкий:

— предмет и инициатор общественной экспертизы;

— наименование органа или организации, в отношении акта, проекта акта, решения, проекта решения, документов, других материалов и (или) действия (бездействия) которых планируется проведение общественной экспертизы;

— срок проведения общественной экспертизы (в том числе дата и время каждого планируемого посещения органа, организации), который не может превышать сто двадцать дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами;

— перечень мероприятий, запланированных в ходе проведения общественной экспертизы;

— субъект (субъекты) общественного контроля и общественные эксперты, участие которых предполагается в проведении общественной экспертизы.

Специфика правового регулирования общественного контроля обуславливает необходимость более подробной регламентации процедурных вопросов, непосредственно раскрывающих

специфику каждой ее формы, в частности общественной экспертизы. При организации и проведении общественной экспертизы такие организаторы общественного контроля, как общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, могут использовать Положение о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденное решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 15 мая 2008 года (протокол № 4-С) [7]. Несмотря на то, что данный акт регулирует исключительно вопросы касающиеся осуществления общественной экспертизы Общественной палаты Российской Федерации, тем не менее, он может быть принят во внимание, общественными палатами субъектов Российской Федерации, общественными палатами (советами) муниципальных образований, при разработке собственных внутренних правовых актов.

Субъектам Российской Федерации не свойственно закрепление конкретных *сроков уведомления* проверяемого органа власти или организации о проведении общественной экспертизы. В тех же субъектах Российской Федерации, где подобные сроки все же закреплены они составляют до начала общественной экспертизы:

— 3 рабочих дня [24];

— 5 рабочих дней, а в случае изменения отдельных из установленных сведений, — не позднее 1 рабочего дня [26];

— не менее чем 7 дней [14].

В Ярославской области, в отличие от иных субъектов Российской Федерации, уведомление направляется в течение 5 рабочих дней не до дня начала проведения общественной экспертизы, а в течение 5 рабочих дней со дня принятия решения о проведении общественной экспертизы и утверждения списка общественных экспертов [18]. В Амурской области установлено, что организатор общественной экспертизы в день принятия решения о проведении общественной экспертизы обязан разместить на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию о начале проведения общественной экспертизы, создании экспертной комиссии [11, абз. четвертый части 7 статьи 8];

Организатор общественной экспертизы в Тамбовской [17, ч. 4 ст. 7] и Ярославской [18, ч. 4 ст. 7] областях обязан направить в органы и организации субъекта Российской Федерации, подлежащие общественной экспертизе, помимо решения о проведении общественной экспертизы, список общественных экспертов, привлекаемых к ее проведению.

При обзоре регионального законодательства обращает на себя внимание отсутствие какого-либо регулирования в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации *содержания уведомления (извещения) организатора общественной экспертизы о проведении общественной экспертизы*. Исключение составляют Пензенская [14], Московская [24] и Оренбургская области [25]. Так, в Пензенской области [14, ч. 3 ст. 11] установлены следующие *требования к содержанию уведомления организатора общественной экспертизы* руководителя государственного (муниципального) органа (организации) Пензенской области, в отношении действий (бездействия) либо нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) которого осуществляется общественная экспертиза:

— цель проведения экспертизы;

— перечень вопросов, на которые должны ответить эксперты;

— персональный состав привлеченных общественных экспертов;

— обоснование необходимости проведения общественной экспертизы.

В Московской области [24, ч. 2 ст. 17] указанное извещение не направляется органу или организации, в отношении которых осуществляется общественная экспертиза, а подлежит размещению на официальном сайте организатора общественной экспертизы в сети «Интернет». Предусматривается, что официальное извещение о проведении общественной экспертизы должно содержать:

1) полный текст акта, проекта акта, решения, проекта решения, документов и других материалов, подлежащих общественной экспертизе, а также (при наличии) сопроводительные документы (пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и другие);

2) наименование, место нахождения, почтовый адрес, адрес электронной почты, номер контактного телефона организатора общественной экспертизы, принявшего решение о ее проведении;

3) срок проведения общественной экспертизы;

4) порядок приема и рассмотрения заключений по результатам общественной экспертизы.

Схожее с Московской областью регулирование предусмотрено в Законе Оренбургской области «Об общественном контроле в Оренбургской области» (часть 3 статьи 13).

С учетом положений Федерального закона № 212-ФЗ субъекты Российской Федерации при регулировании проведения общественной экспертизы так или иначе затрагивают возможность привлечения организатором общественных экспертов, либо формирования экспертных комиссий: подобная практика действует в Алтайском крае [21], Челябинской области [15], Хабаровском крае [26] и других субъектах Российской

Федерации. В то же время региональное законодательство не содержит положений, регламентирующих порядок отбора указанных специалистов и формирования названных комиссий. В тех же субъектах Российской Федерации, где действует подобное регулирование, оно либо дублирует федеральное законодательство [26, абз. первый ч. 3 ст. 8], либо регулирует фрагментарно. Так, В Пензенской области установлено, что количество и персональный состав общественных экспертов, привлекаемых организатором общественной экспертизы в Пензенской области для ее проведения, определяется организатором общественной экспертизы в Пензенской области [14, ч. 4 ст. 11].

Следует отметить, что в отличие от Федерального закона № 212-ФЗ, который предусматривает привлечение общественных экспертов и формирование экспертных комиссий в случае проведения обязательной экспертизы (однако не исключает подобную возможность в иных случаях), Закон Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» (часть 7 статьи 13) и Закон Амурской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» (абз. первый — второй части 7 статьи 8) устанавливают право организатора привлекать на общественных началах общественного эксперта или сформировать экспертную комиссию только в тех случаях, когда проведение общественной экспертизы не носит обязательного характера.

Помимо установленного Федеральным законом № 212-ФЗ права организатора общественной экспертизы привлекать к проведению общественной экспертизы общественного эксперта либо сформировать экспертную комиссию, некоторые субъекты Российской Федерации [21; 11; 23; 24] устанавливают право организатора общественного контроля направить запрос органам и организациям, подлежащим общественной экспертизе, на представление необходимых для осуществления общественной экспертизы документов и материалов. Вследствие чего на указанные органы и организации возлагается обязанность по предоставлению соответствующих документов и материалов организатору общественной экспертизы в установленный законом срок. Срок для предоставления соответствующих документов и материалов организатору общественной экспертизы устанавливается 5 или 7 рабочих дней [24, 21, 11].

Поскольку в Федеральном законе № 212-ФЗ отсутствуют положения о предоставлении органами и организациями организаторам общественной экспертизы документов и материалов, необходимых для проведения общественной экспертизы, то в региональном законе об общественном контроле представляется необходимым закрепить обязанность органов и организаций предоставлять соответствующие материалы и документы организатору общественной экспертизы с установлением срока ее исполнения.

Некоторые субъекты Российской Федерации отдельно регулируют предоставление органами и организациями организатором общественной экспертизы документов и материалов в случае, когда в соответствии с законодательством проведения экспертизы является обязательной [21,11]. В тех же случаях, когда проведение общественной экспертизы является обязательным региональными законами об общественном контроле указанных субъектов Российской Федерации на органы и организации, чьи акты или решения являются объектом обязательной общественной экспертизы, возлагается обязанность направить соответствующие документы субъектам общественного контроля без запроса организатора такой экспертизы, а также разместить их в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». При этом при закреплении указанной обязанности органов и организаций не устанавливается срок ее исполнения, который. Как представляется, должен быть обязательно установлен.

Особо следует отметить закон Амурской области об общественном контроле, который исполнение обязанности органов и организаций по представлению организатору обязательной общественной экспертизы документов и материалов необходимых для ее проведения связывает с началом процедуры проведения обязательной экспертизы [11]. В названном законе закрепляются правовые последствия неисполнения органами и организации указанной обязанности, а именно в случае непредставления органами и организациями документов и материалов, необходимых для проведения обязательной общественной экспертизы, субъекты общественного контроля вправе самостоятельно приступить к ее проведению, уведомив об этом соответствующие органы и организации.

При характеристике осуществления общественной экспертизы следует отдельно коснуться подхода Хабаровского края [26], обусловленного выделением двух групп организаторов общественной экспертизы. В данном субъекте Российской Федерации, во-первых, на общественную экспертизу, организуемую субъектами, указанными в части 3 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ, не распространяется правило о том, что в случае изменения сведений о сроке проведения общественной экспертизы, перечне мероприятий, запланированных в ходе проведения общественной экспертизы и субъекте (субъектах) общественного контроля и общественные эксперты, участие которых предполагается в прове-

дении общественной экспертизы, организатор общественной экспертизы информирует об этом руководителя органа или организации, в отношении акта, проекта акта, решения, проекта решения, документов, материалов и (или) действия (бездействия) которых планируется проведение общественной экспертизы, не позднее рабочего дня, следующего за днем принятия решения об изменении указанных сведений. Во-вторых, исходя из толкования частей 6, 8 и 9 статьи 8 можно сделать вывод, что в отношении общественной экспертизы, организуемой субъектами, указанными в части 3 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ, не действуют правила о возможности привлечения организатором общественной экспертизы на общественных началах к ее проведению специалиста в соответствующей области знаний (общественного эксперта) либо формирования экспертной комиссии в том случае, если проведение общественной экспертизы в соответствии с федеральным законодательством является обязательным [26, абз. первый ч. 3 ст. 8]. Не действует в данном случае и норма о том, что решение о проведении общественной экспертизы принимается организатором общественной экспертизы в срок, не превышающий десяти дней со дня поступления обращения инициатора общественной экспертизы [26, ч. 4 ст. 8].

При регулировании общественной экспертизы субъектам Российской Федерации не свойственно закрепление *срока проведения данной формы общественного контроля*. Алтайский край [21], Амурская область [11], Пензенская область [14] и Оренбургская область [25], предусматривающие такой срок в своих законах воспроизводят норму Федерального закона № 212-ФЗ, согласно которой срок проведения общественной экспертизы не может превышать ста двадцати дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами.

В законах субъектов Российской Федерации об общественном контроле достаточно часто встречаются нормы, касающиеся итоговых документов общественной экспертизы, в которых закрепляется, что по результатам общественной экспертизы ее организатором подготавливается итоговый документ (заключение), содержание которого должно соответствовать требованиям Федерального закона № 212-ФЗ. В Законе Курской области «О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области», кроме вышеприведённых положений об итоговом документе общественной экспертизы устанавливается, что такой документ подписывается ее организатором, а в случае привлечения к проведению общественной экспертизы специалиста в соответствующей области знаний (общественного эксперта) либо экспертной комиссии итоговый документ (заключение) подписывается ими и утверждается организатором [16, ч. 3 и 4 ст. 5].

Достаточно часто в региональных законах об общественном контроле содержаться положения о направлении итогового документа, подготовленного по результатам проведения общественной экспертизы, на рассмотрение органу и организации, его обнародовании, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». При этом одни субъекты Российской Федерации дублируют положения части 10 статьи 22 Федерального закона № 212-ФЗ, в соответствии с которым Итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы, направляется на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [14, 25]. При этом в законе Пензенской области уточняется, что в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» итоговый документ размещается на официальном сайте организатора общественной экспертизы [14].

Другие субъекты Российской Федерации дублируют указанные положения Федерального закона № 212-ФЗ, но при этом устанавливают срок направления итогового документа, подготовленного по результатам общественной экспертизы, органам и организациями и обнародования. Такой срок устанавливается от 2 до 7 рабочих дней. Как правило указанный срок отсчитывается со дня окончания срока проведения экспертизы [11, 21, 23], и лишь в Тамбовской области он исчисляется со дня составления итогового документа [17]. Однако в законе Тамбовской области об общественном контроле срок составления итогового документа по результатам общественной экспертизы не устанавливается, что не дает возможность определить на практике и срок направления указанного документа органу и организации и срок обнародования.

В Челябинской области и Курской области предусматривается лишь только обнародование итогового документа, подготовленного по результатам общественной экспертизы и размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [15, 16]. При этом в законе Курской области уточняется, что указанный итоговый документ размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте организатора.

В Ярославской области предусматривается только направление итогового документа. подготовленного по результатам общественной экспертизы, органу или организации в течение 5 рабочих дней со дня его составления.

Поскольку Федеральный закон № 212-ФЗ не закрепляет срок, в течение которого организатор общественной экспертизы направляет итоговый документ, подготовленный по результатом общественной экспертизы, органу или организации, а также его обнародует, то региональном законе об общественном контроле целесообразно установить такой срок. При этом указанный срок может исчисляться как со дня окончания общественной экспертизы, так и со дня составления итогового документа. В случае, если указанный срок будет исчисляться со дня составления итогового документа, то в региональном законе должен быть установлен и срок его составления. Что касается возможности закрепления в региональном законе об общественном контроле обязанности организатора общественной экспертизы размещения итогового документа, подготовленного по результатам общественной экспертизы, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на своем сайте, то данное положение представляется излишним. Ни в Федеральном законе № 212-ФЗ. ни в региональных законах об общественном контроле не закрепляется в качестве обязанности субъекта общественного контроля иметь свой сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Кроме того, наличие сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» связано с определенными финансовыми затратами, которые могут нести не все субъекты общественного контроля. Также следует отметить, что исходя из части 10 статьи 22 Федерального закона порядок обнародования итогового документа, подготовленного по результатам общественной экспертизы, в том числе и его размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» должно регулироваться указанным Федеральным законом.

В статьях региональных законов, регулирующих порядок организации и осуществления общественной экспертизы, отсутствуют положения о порядке рассмотрения органами и организациями итоговых документов, подготовленных по результатам общественной экспертизы. Это связано с тем, что в законах субъектов Российской Федерации об общественном контроле отдельной статьей закрепляются нормы о порядке рассмотрения итоговых документов общественного контроля независимо от того, в какой форме проводился общественный контроль. Исключением является Закон Челябинской области «Об общественном контроле в Челябинской области», в котором отсутствует специальная статья, устанавливающая порядок рассмотрение органами и организациями итоговых документов общественного контроля. В связи с этим в указанном Законе при регулировании организации и проведения общественной экспертизы закрепляются положения о рассмотрении заключения общественной экспертизы органами и организациями. В соответствии с частью 4 статьи 6 Закона Челябинской области «Об общественном контроле в Челябинской области» заключения о результатах проведения общественной экспертизы, поступившие в органы государственной власти области, областные государственные организации, подлежат рассмотрению указанными органами и организациями. По результатам рассмотрения заключения органом государственной власти области, областной государственной организацией принимается соответствующее решение, которое направляется организатору проведения общественной экспертизы [15].

Более оправданным представляется подход используемый в большинстве субъектов Российской Федерации, когда в региональном законе закрепляется общие правила рассмотрения итоговых документов общественного контроля независимо от того, в какой форме общественный контроль осуществлялся, поскольку каких-либо особенностей рассмотрения органами и организациями итоговых документов общественного контроля в зависимости от формы его осуществления не устанавливается.

Общественное обсуждение. Дефиницию такой формы общественного контроля, как «общественное обсуждение», устанавливает лишь Алтайский край [21]. Однако это определение не содержит каких-либо новых положений, в сравнении с Федеральным законом № 212-ФЗ.

Отсутствие в Федеральном законе № 212-ФЗ перечня инициаторов и организаторов общественного обсуждения весьма заметно сказывается на законодательстве субъектов Российской Федерации, которому по данному вопросу присуще большее разнообразие в определении инициаторов и организаторов общественного обсуждения, по сравнению с иными формами общественного контроля.

Инициаторы общественного обсуждения предусмотрены в законах *Московской* области [24], Оренбургской области [25] и Хабаровского края [9]. Для субъектов Российской Федерации при определении инициаторов общественного обсуждения характерно, во-первых, обращение к субъектам общественного контроля, являющихся организаторами иных форм общественного контроля, в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ или законом субъекта Россий-

ской Федерации; во-вторых, признание инициаторами общественного обсуждения таких субъектов, которые не могут являться субъектами общественного контроля.

Так, в Законе Оренбургской области «Об общественном контроле в Оренбургской области» (часть 1 статьи 14) инициаторами являются:

— граждане;

— общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации;

— органы государственной власти и органы местного самоуправления Оренбургской области.

В соответствии с Законом Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» (часть 1 статьи 9) общественное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов и организаций проводится по инициативе субъектов общественного контроля, органов, организаций либо в случае, предусмотренном частью 7 статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ. Согласно указанному положению Федерального закона в зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий. Следовательно, в Хабаровском крае инициаторами общественного обсуждения признаются:

— субъекты общественного контроля;

— государственные организации края и муниципальные организации края, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

— предусмотренные Федеральным законом № 212-ФЗ организаторы общественного мониторинга: Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

Согласно Закону Московской области «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области» (часть 1 статьи 18, статья 20) общественное обсуждение может проводиться по инициативе субъектов общественного контроля, а также органов власти и организаций. С учетом определяемых данным субъектом Российской Федерации субъектов общественного контроля к инициаторам общественного обсуждения в Московской области должны быть отнесены:

— предусмотренные областным законом субъекты общественного контроля, т.е. уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей в Московской области, Общественная палата Московской области, Общественный совет при Московской областной Думе, общественные советы при исполнительных органах государственной власти Московской области, общественные палаты муниципальных образований Московской области;

— органы государственной власти Московской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области, государственные и муниципальные организации Московской области, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

На наш взгляд, признание инициаторами общественного обсуждения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований субъектов Российской Федерации, государственных и муниципальных организаций субъектов Российской Федерации, осуществляющих отдельные публичные полномочия противоречит самой природе общественного контроля. В Федеральном законе № 212-ФЗ (часть 1 статьи 4) под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Иными словами, деятельность указанных органов и организаций представляет собой предмет общественного контроля, вследствие чего указанные органы и организации не могут осуществлять общественный контроль.

Федеральному закону № 212-ФЗ не соответствует признание в Оренбургской области субъектами общественного контроля граждан, поскольку Федеральный закон № 212-ФЗ наделяет граждан только правом участвовать в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов в осуществлении общественного контроля в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Не отвечает требованиям Федерального закона № 212-ФЗ и подход Хабаровского края, когда при установлении инициаторов общественного обсуждения посредством отсылки к субъектам общественного контроля в целом без каких-либо уточнений названы общественные

наблюдательные комиссии и общественные инспекции, которые в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ могут создаваться для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а не законом субъекта Российской Федерации.

Что касается общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, то подобная практика не противоречит Федеральному закону № 212-ФЗ, в котором предусмотрено, что общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии Федеральным законом № 212-ФЗ и другими федеральными законами. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных Федеральным законом № 212-ФЗ. В случаях, предусмотренных федеральными законами, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в отдельных сферах общественных отношений, могут быть наделены указанными федеральными законами дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля.

Как правило, субъекты Российской Федерации, регулирующие порядок организации и проведения общественного обсуждения, определяют в своих законах об общественном контроле организаторов такой формы общественного контроля. Исключением являются Ярославская область [18], Курская область [16] и Челябинская область [15]. Поскольку Федеральный закон № 212-ФЗ не закрепляет перечень организаторов общественного обсуждения, то закрепление такого перечня в региональном законе является оправданным.

При закреплении организаторов общественного обсуждения субъекты Российской Федерации используют различный подходы к их перечню.

Большинство регионов в перечень организаторов общественного обсуждения включают всех субъектов общественного контроля [21, 23, 24, 25 и др.]. Оренбургская область помимо субъектов общественного контроля в перечень организаторов общественного обсуждения также включает общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации [25], а Алтайский край — общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, органы и организации. Пензенская область кроме субъектов общественного контроля к организаторам общественного обсуждения относит также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченного по правам человека (ребенка, предпринимателей, коренных малочисленных народов) в субъекте Российской Федерации.

Амурская область относит к организаторам общественного обсуждения только Общественную палату Амурской области, общественные палаты (советы) муниципальных образований области, общественные советы.

Согласно пунктам 2 и 5 части 1 статьи 10 Федерального закона № 212-ФЗ каждый субъект общественного контроля вправе выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях, подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти. Следовательно, в региональном законе об общественном контроле при определении организаторов общественного обсуждения следует включить в их перечень всех субъектов общественного контроля. Кроме того, в соответствии с частью 5 статьи 3 Федерального закона № 212-ФЗ общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение. Таким образом, в перечень организаторов общественного обсуждения в региональном законе должны быть включены также общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

Что касается включения в перечень организаторов общественного обсуждения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченного по правам человека (ребенка, предпринимателей, коренных малочисленных народов) в субъекте Российской Федерации, органов и организаций, то это представляется противоречащим правовой природе общественного контроля. Исходя из дефиниции общественного контроля, закрепленной в части 1 статьи 4 Федерального закона № 212-ФЗ, общественный контроль — это деятельность субъектов обществен-

ного контроля, а не государственных орган и организаций. Государственные органы и организации могут быть организаторами общественного обсуждения, но только в том случае, когда общественное обсуждение проводиться, как форма непосредственной демократии, а не как форма общественного контроля. Порядок организации и проведения общественного обсуждения, как формы непосредственной демократии, должен разгуливаться специальным законом о народных (общественных) обсуждениях.

Кроме того, полномочия федеральных государственных органов, к которым относятся Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, не могут устанавливаться региональными законами.

В Федеральном законе № 212-ФЗ не устанавливает срок в течение которого организатор общественного обсуждения должен принять решение о проведении общественного обсуждения, а, следовательно, такой срок целесообразно установить в региональном законе об общественном контроле. Вместе с тем в региональных законах об общественном контроле такой срок устанавливается достаточно редко и может составлять

— 3 рабочих дня со дня поступления обращения инициатора [24, ч. 2 ст. 18];

— 7 календарных дней со дня поступления обращения инициатора [23, ч. 3 ст. 7];

— 10 дней со дня поступления обращения инициатора [26, абз. второй ч. 2 ст. 9].

Большинство субъектов Российской Федерации при регулировании общественного обсуждения устанавливают обязанность организатора общественного обсуждения обнародовать информацию об общественном обсуждении. Закрепление такой обязанности в региональном законе об общественном контроле представляется необходимым. Поскольку согласно части 3 статьи 24 Федерального закона № 212-ФЗ общественное обсуждение должно проводиться публично и гласно, то необходимо обеспечить информирование граждан о таком обсуждение. Исполнение организатором обязанности об обнародовании информации о проведении общественного обсуждения как раз и обеспечить такое информирования, а, следовательно, и принцип публичности и открытости общественного обсуждения.

В ряде субъектов Российской Федерации [10; 14; 18; 25; 26], предусмотрены требования к содержанию информации о проведении общественного обсуждения. В целом указанную информацию составляют следующие сведения:

1) предмет обсуждения (общественно значимый вопрос, проект решения, материалы, касающиеся вопроса, выносимого на общественное обсуждение);

2) срок проведения общественного обсуждения;

3) порядок проведения общественного обсуждения;

4) порядок определения результатов общественного обсуждения;

5) способ проведения общественного обсуждения;

6) место проведения общественного обсуждения, в том числе с указанием средства массовой информации, сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», где будет проводиться общественное обсуждение;

7) иные сведения, необходимые для организации проведения общественного обсуждения.

Весьма подробно регулирует данный вопрос Закон Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» (части 3 и 4 статьи 9). В нем помимо определения перечня информации, подлежащей размещению на официальном сайте Хабаровского края, предусмотрен срок ее обновления, в том случае, если указанные в ней сведения будут изменены.

В законах субъектов Российской Федерации прописаны различные *сроки обнародования решения организатора* общественного обсуждения о проведении общественного обсуждения:

— 5 рабочих дней со дня принятия решения [24, ч. 3 ст. 18];

— не менее чем за 10 календарных дней до начала общественного обсуждения [23, ч. 4 ст. 7];

— не менее чем за 10 дней до проведения общественного обсуждения [14, ч. 3 ст. 12];

— 30 дней до начала общественного обсуждения [10, ч. 2 и 3 ст. 4].

Помимо срока обнародования информации о проведении общественного обсуждения субъекты также часто определяют источники обнародования. При этом, одни субъекты Российской Федерации указывают только на информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» [24], другие — конкретизируют и устанавливают, что информация размещается на официальном сайте организатора в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [14] или в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайтах, определенных высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации [10]. В Пензенской области также предусматривается размещение информации об общественном обсуждении в средствах массовой информации.

Для обеспечение принципа публичности и гласности общественного обсуждения представ-

ляется необходимым размещать информацию о проведении общественного обсуждения в различных источниках информации, не ограничиваясь только информационно-телекоммуникационной сетью «Интернет». Кроме того, нецелесообразно в качестве источника опубликования информации об общественного обсуждении устанавливать официальный сайт организатора общественного обсуждения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», поскольку организатором общественного контроля выступают субъекты общественного контроля. а у них нет обязанности создавать свои официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Ряд субъектов Российской Федерации закрепляют и обязанность организатора общественного известить о проведении общественного обсуждения субъектов общественного контроля. Такими субъектами общественного контроля могут быть:

— Общественная палата субъекта Российской Федерации [10; 14; 21; 23] или Совет Общественной палаты края по общественному контролю [26, ч. 5 ст. 9];

— общественные советы при органах [10, 23];

— орган или организацию, проект решения которых вынесен на общественное обсуждение или в компетенции которых находится решение вопроса, вынесенного на общественное обсуждение [23. 26].

При этом в одних субъектах Российской Федерации форма и срок такого извещения не указаны [14; 21]. В других, напротив, установлены как форма извещения (письменно), так и срок: не позднее чем за 5 календарных дней или не позднее чем за 7 дней до начала общественного обсуждения [10; 23].

В Законе Хабаровского края «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» (части 4 и 5 статьи 9) сроки уведомления различны в зависимости от органа, подлежащего уведомлению. Так, при вынесении на общественное обсуждение проекта решения органа, организации (за исключением проектов решений, инициаторами общественного обсуждения которых выступают подготовившие их органы, организации) организатор общественного обсуждения не позднее чем за 5 рабочих дней до начала проведения общественного обсуждения доводит информацию до сведения руководителя органа или организации, подготовивших указанный проект решения. В то же время при вынесении на общественное обсуждение вопросов, касающихся деятельности органов государственной власти края и государственных организаций края, а также проектов решений указанных органов и организаций организатор общественного обсуждения не позднее чем за 10 дней до начала проведения общественного обсуждения направляет информацию в Совет Общественной палаты края по общественному контролю.

Некоторые субъекты Российской Федерации на организатора общественного обсуждения возлагают обязанность обеспечить участникам общественного обсуждения свободный доступ к имеющимся в распоряжении организатора общественного обсуждения материалам о вопросе, выносимом на обсуждение. Данная обязанность вытекает из Федерального закона № 212-ФЗ (часть 4 статьи 24) и закреплена в законах Алтайского края [21], Амурской области [11], Московской области [24], Орловской области [10]. При этом в Орловской области установлен и срок обеспечения такого доступа (не позднее 1 рабочего дня со дня обращения участника общественного обсуждения).

В Амурской области [11, абз. третий ч. 10 ст. 9] и Московской области [24, ч. 5 и 6 ст. 18] содержится более подробное регулирование данной обязанности. Предусмотрено, что организатор общественного обсуждения обеспечивает:

1) доступ участников общественного обсуждения в помещение (либо к сайту в сети «Интернет») для проведения общественного обсуждения и их регистрацию;

2) представление материалов, имеющихся в его распоряжении, необходимых для общественного обсуждения;

3) общественную безопасность и соблюдение порядка при проведении общественного обсуждения.

В-третьих, в Пензенской области [14, ч. 7 ст. 12] организатор общественного обсуждения обязан разместить итоговый документ (протокол), подготовленный по результатам общественного обсуждения, на *своем официальном сайте.*

Что касается участников общественного обсуждения, то субъекты Российской Федерации обычно ограничиваются дублированием нормы Федерального закона № 212-ФЗ (часть 3 статьи 24), в соответствии с которой участники общественного обсуждения вправе свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на общественное обсуждение.

В этой связи представляет интерес подход Оренбургской области [25, ч. 7 и 8 ст. 9], в которой определены права и обязанности участников общественных обсуждений. Установлено, что участники общественных обсуждений вправе:

1) получать от организатора любые материалы, касающиеся вопроса, выносимого на общественное обсуждение;

2) направлять организатору запросы о необходимости предоставления дополнительных материалов;

3) предоставлять организатору рекомендации по вопросу, выносимому на общественное обсуждение.

Вместе с тем участники общественных обсуждений обязаны:

1) зарегистрироваться в установленном организатором общественного обсуждения порядке для участия в общественном обсуждении;

2) соблюдать правила проведения и регламент проведения общественного обсуждения, установленный организатором.

В Пензенской области [14, ч. 4 ст. 12] и Челябинской области [15, ч. 3 ст. 7] предусмотрено *обязательное участие* в общественном обсуждении органов и организаций, подлежащих общественному контролю. Подобное требование отсутствует в Федеральном законе № 212-ФЗ. В Челябинской области является обязательным участие органов государственной власти области, областных государственных организаций в общественном обсуждении по вопросам компетенции органа государственной власти области, областной государственной организации. В общественном обсуждении в Пензенской области обязаны принимать участие уполномоченные лица государственных (муниципальных) органов (организаций) Пензенской области, организовавших проведение этого общественного обсуждения.

В Федеральном законе № 212-ФЗ не определен *срок проведения общественного обсуждения*, предусматривается лишь, что он должен быть установлен его организатором. Вместе с тем, представляется целесообразным законодательно установить максимальный срок, в течение которого общественного обсуждение должно быть проведено. Установление такого срока не позволит организатору общественного обсуждения необоснованно затянуть общественное обсуждение, и обеспечить своевременность принятия решения органом или организацией решения, проект которого является предметом общественного обсуждения. Однако большинство субъектов Российской Федерации такой срок не закрепляют [11; 23; 24 и др.]. В тех регионах, где такой срок все же установлен, он не должен превышать 10 дней [10; 21; 25], при этом, как правило, не уточняет, с какого момента следует вести отсчет данного срока [10; 25]. Лишь в Алтайском крае устанавливается, что такой срок отсчитывается со дня размещения материалов по вопросу, выносимому на общественное обсуждение, в сети «Интернет» [21].

Региональное законодательство весьма лаконично регулирует *форму проведения общественного обсуждения*, нередко воспроизводя положения Федерального закона № 212-ФЗ (часть 3 статьи 24) о том, что общественное обсуждение может проводиться через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» [10; 21 и др.]. Однако из приведенной нормы следует, что не исключена возможность общественного обсуждения не только посредством использования средств массовой информации, а также в помещениях, специально отведенных для таких целей. Подобной практики придерживаются и в субъектах Российской Федерации. В результате возникает необходимость в принятии в развитие специальных законов об общественном контроле нормативных правовых актов, направленных на конкретизацию осуществления общественного обсуждения в помещениях.

Исключение составляет Закон Амурской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» (часть 6 статьи 9, абз. второй части 10 статьи 9), который определяет, что перед проведением общественного обсуждения его организатор утверждает программу общественного обсуждения и обеспечивает участников материалами по вопросу, выносимому на общественное обсуждение. Общественное обсуждение проводится под председательством лица, назначенного организатором общественных обсуждений. Начинается обсуждение с краткого вступительного слова председательствующего на общественном обсуждении, который информирует о существе вопроса, подлежащего обсуждению, о порядке проведения общественного обсуждения.

Субъекты Российской Федерации в своих законах обычно воспроизводят требование Федерального закона № 212-ФЗ о направлении на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления и обнародование в соответствии, в том числе размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» итогового документа (протокола), подготовленного по результатам общественного обсуждения (часть 5 статьи 24). При этом срок *направления итогового документа (протокола)*, подготовленного по результатам общественного обсуждения является различным и составляет:

— 7 рабочих дней [21];

— 2 рабочих дней [11; 24];

— не позднее 10 рабочих дней [23] после окончания общественного обсуждения.

В данном случае следует отметить особо подход Орловской области [10, ч. 7 ст. 4], где предусмотрен срок подготовки итогового документа (протокола) о проведении общественного обсуждения (не позднее 10 рабочих дней со дня окончания срока общественного обсуждения), срок направления организатором общественного обсуждения итогового документа (протокола) о проведении общественного обсуждения в органы и организации (в течение 5 рабочих дней со дня подписания уполномоченным лицом организато-

ра общественного обсуждения), а также срок обнародования итогового документа (протокола) о проведении общественного обсуждения через средства массовой информации и (или) сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», определенные Правительством Орловской области (в течение 7 рабочих дней со дня его подписания).

В Челябинской области [15, абз. второй ч. 5 ст. 7] помимо соблюдения вышеуказанных требований федерального законодательства, установлено право органов и организаций разместить итоговый документ (протокол), подготовленный по результатам общественного обсуждения, на своем официальном сайте. В Мурманской области действует обязанность органов и организаций разместить названный итоговый документ (протокол) на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [1, п. 3 ст. 1].

В Орловской области предусмотрен более широкий, по сравнению с предписанным федеральным законом, круг адресатов получения итогового документа (протокола) о проведении общественного обсуждения: «соответствующие органы государственной власти Орловской области, государственные организации Орловской области, *иные органы и организации*, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия». Более подробное регулирование действует в Пензенской области [14, ч. 7 ст. 10]. В данном субъекте Российской Федерации предусмотрено извещение ряда органов не только о проведении общественного обсуждения, но и его результатах. В Пензенской области итоговый документ (акт) направляется:

— руководителю государственного (муниципального) органа (организации) Пензенской области, в отношении которого осуществлялась общественная проверка;

— в органы государственной власти Пензенской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью государственных (муниципальных) органов (организаций) Пензенской области;

— в Общественную палату Пензенской области.

Общественные (публичные) слушания. Регулирование данной формы общественного контроля в субъектах Российской Федерации противоречит Федеральному закону № 212-ФЗ, поскольку порядок проведения таких слушаний и определения их результатов должен устанавливаться их организатором только в соответствии с законодательством Российской Федерации. Исключение составляют случаи определения тех сфер общественных отношений, которые могут быть предметом общественных (публичных) слушаний [25, ч. 2 и 5 ст. 25].

В целом субъекты Российской Федерации предусматривают проведение общественных (публичных) слушаний по тем сферам общественных отношений, который закреплены в Федеральном законе № 212-ФЗ, при этом, уточняя, что предметом таких слушаний может быть, как правило, проект закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и годовому отчету о его исполнении [14, ч. 3 ст. 13; 21, ч. 4 ст. 15; 24, ч. 3 ст. 19 и др.].

Вместе с тем Курская область и Московская область содержат более подробное регулирование. В Курской области [7] помимо сфер, установленных Федеральным законом № 212-ФЗ, общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного управления в сферах землепользования, дорожного строительства, экологической безопасности, продовольственной безопасности, здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, потребительского рынка. В Московской области [24, ч. 2 ст. 19] общественные (публичные) слушания проводятся в отношении:

1) проектов законов Московской области о бюджете Московской области, об исполнении бюджета Московской области в порядке, установленном законодательством Московской области;

2) проекта устава муниципального образования и проектов муниципальных правовых актов о внесении в него изменений и дополнений, кроме случаев, когда изменения в устав муниципального образования Московской области вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;

3) проекта местного бюджета и отчета о его исполнении;

4) проектов правовых актов и решений, касающихся вопросов градостроительства, землепользования и застройки, дорожного строительства, использования природных ресурсов, экологической безопасности;

5) материалов оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, когда такая оценка является обязательной в соответствии с федеральным законодательством;

6) в иных случаях, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Московской области, муниципальными нормативными правовыми актами.

В Тамбовской области [17, абз. второй ст. 9] общественные (публичные) слушания проводятся, в частности по проектам законов Тамбовской области и иных правовых актов, представляющих общественно значимый интерес.

Таким образом, субъекты Российской Федерации совмещают закрепление как общих сфер общественных отношений, подлежащих общественному обсуждению, так и конкретных вопросов, которые могут быть предметом данной формы общественного контроля.

В Федеральном законе № 212-ФЗ не определены субъекты общественного контроля, являющиеся *организатором* общественного (публичного) обсуждения. В большинстве законов субъектов Российской Федерации также не предусмотрены организаторы общественных (публичных) слушаний. Исключением являются Алтайский край [21, ч. 2 ст. 15], Амурская область [11, ч. 1 ст. 10] и Пензенская область [14, ч. 1 ст. 13], в которых организаторами общественных (публичных) слушаний являются субъекты общественного контроля, а также органы и организации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Обращает на себя внимание тот факт, что субъекты Российской Федерации, регулирующие порядок осуществления рассматриваемой формы общественного контроля, зачастую не предусматривают сроки совершения тех или иных действий [11; 15; 16; 17; 21; 24; 25]. Иная практика действует в Пензенской области [14, ч. 5 ст. 13], где установлена необходимость обнародования информации о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов не менее чем за 30 дней до проведения общественных (публичных) слушаний.

Федеральный закон № 212-ФЗ (часть 5 статьи 25) предусматривает ряд полномочий организатора общественных (публичных) слушаний, которые6 могут быть сведены к следующим:

1) установить порядок их проведения и определения их результатов;

2) обнародовать информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов;

3) обеспечить участникам общественных (публичных) слушаний свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, вынесенного на общественные (публичные) слушания.

Указанные положения Федерального закона № 212-ФЗ отражены в региональном законодательстве, регулирующем общественные (публичные) слушания. Кроме того, в Законе Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» [21, ч. 8 ст. 15] предусмотрено также извещение организатором общественных (публичных) слушаний Общественной палаты Алтайского края и общественных палат (советов) муниципальных образований.

В Челябинской области предусматривается также обязанность органов государственной власти области, областных государственных организаций рассмотреть протоколы о результатах общественных (публичных) слушаний, поступившие в органы государственной области, областные государственные организации [15, ч. 4 ст. 8]. При этом органы государственной власти области, областные государственные организации обладают правом размещать протоколы о результатах общественных (публичных) слушаний на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [15, абз. второй ч. 5 ст. 8].

Глава 4. СЛУЧАИ И ПОРЯДОК ПОСЕЩЕНИЯ СУБЪЕКТАМИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ, В ОТНОШЕНИИ КОТОРЫХ ПРОВОДИТСЯ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Специальные статьи, посвященные случаям и порядку посещения субъектами общественного контроля органов и организаций, в отношении которых проводится общественный контроль, включены в содержание большей части подвергшихся анализу региональных законов. Вместе с тем степень конкретизации случаев и порядка посещения органов и организаций субъектами общественного контроля различна.

Самой лаконичной является статья 4 Закона Магаданской области «Об общественном контроле в Магаданской области», содержащая всего две части, согласно которым субъекты общественного контроля вправе посещать органы государственной власти Магаданской области, государственные и иные органы и организации Магаданской области, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные

публичные полномочия, после письменного уведомления соответствующего органа (организации) не позднее чем за один рабочий день с указанием предмета общественного контроля. Субъекты общественного контроля вправе посещать органы местного самоуправления, муниципальные организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия, в случаях и порядке, установленных муниципальными нормативными правовыми актами.

В целом же содержание статей, регулирующих порядок посещения субъектами общественного контроля органов и организаций, образуют следующие положения:

1) случаи (основания) посещения;

2) порядок информирования объекта общественного контроля о его предполагаемом посещении субъектами общественного контроля;

3) способ реагирования государственных органов и (или) организаций на полученное уведомление о предстоящем посещении;

4) гарантии и ограничения для субъектов общественного контроля во время посещения;

1. Среди случаев (оснований) посещения органов и организаций, как правило, предусматривается проведение любой из форм общественного контроля.

В законах Воронежской [20, пункты 1 и 2 части 1 ст. 9], Оренбургской [25, пункты 1 и 2 части 1 ст. 16] и Орловской [10, пункты 1 и 1 части 1 ст. 3] областей помимо этого в качестве случаев посещения обозначены также:

— поступление субъекту общественного контроля заявлений физических или юридических лиц, указывающих на факты нарушения органом государственной власти области, государственной организацией области, иным органом и организацией, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

— сообщения в общероссийских средствах массовой информации сведений, указывающих на нарушение органом государственной власти области, государственной организацией области, иным органом и организацией, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В Законе Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» (пункт 2 части 1 статьи 16), также как и в обозначенных выше законах среди случаев посещения обозначено поступление информации от граждан и организаций о нарушении соответствующими органами и организациями прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, а также сообщение средствами массовой информации сведений о массовом нарушении соответствующими органами и организациями прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, и только одна из форм общественного контроля — общественная проверка.

В Законе Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области» (часть 1 статьи 9) только две формы общественного контроля — общественная проверка и общественный мониторинг, предусмотрены в качестве оснований посещения субъектами общественного контроля органов и организаций.

Своеобразно цель посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти, областных государственных организаций, иных органов и организаций сформулирована законах Курской области [16, часть 1 ст. 8] и Тюменской области [12, часть 1 ст. 8]. Согласно указанным нормам, если для осуществления общественного контроля необходимую информацию невозможно получить иным способом, кроме посещения, субъекты общественного контроля могут посещать органы государственной власти области, областные государственные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Следует отметить, что в соответствующей статье Закона Пензенской области «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» основания посещения вообще не предусмотрены.

2. Порядок информирования объекта общественного контроля о дате его проведения состоит в основном в том, что в региональных законах закрепляется необходимость направления органам и организациям, посещение которых планируется, уведомления об этом. Такое уведомление направляется, как правило, не позднее, чем за три рабочих дня [10; 16; 20; 25 и др.] или за пять рабочих дней [12; 14 и др.] до даты посещения и должно содержать:

— дату и время посещения;

— цель посещения;

— персональный состав лиц, планирующих посещение данного органа или организации;

— регламент посещения (предусмотрено только в Законе Алтайского края [21, пункт 4 части 2 ст.16];

— форма общественного контроля (предусмотрено только в Законе Курской области [16, часть 2 ст. 8].

ния, заявления и жалобы указанных граждан; а также правом запроса у объектов общественного контроля и получения от них сведений и документов, необходимых для достижения цели посещения, в установленном федеральным законодательством порядке.

Кроме того, иногда региональный законодатель включает в содержание соответствующих статей отсылочные нормы о том, что порядок посещения законодательного (представительного) или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, определяется регламентом этого органа, как, например, это сделано в Законе Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области» (часть 6 статьи 9). Статья 9 указанного Закона, определяющая порядок посещения субъектами общественного контроля органов и организаций, изложена достаточно подробно для целей определения самого механизма такого посещения, закрепления гарантий субъектов общественного контроля, а также органов и организаций, в отношении которых такой контроль осуществляется. В то же время ее положения сформулированы таким образом, что они учитывают особенности организации деятельности законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти Иркутской области в случае их посещения субъектами общественного контроля.

Глава 5. РАССМОТРЕНИЕ ИТОГОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ, И УЧЕТ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Региональный законодатель по-разному подходит к определению наименования статей, в которых содержатся положения о порядке рассмотрения органами и организациями, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, документов, подготовленных по его результатам и необходимости учета таких результатов.

В некоторых законах соответствующие статьи имеют название «Случаи учета органами государственной власти, государственными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля» [16, ст. 8; ст. 11; 23, ст. 8]. При более детальном содержательном наполнении самих статей, они, как правило, в региональных законах именуются как «Рассмотрение итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля» [21, ст. 17; 14, ст. 15]. Иногда статьи о порядке учета результатов общественного контроля получают название «Учет органами государственной власти, государственными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля». Однако, в некоторых случаях, как например, в Воронежской области, они очень подробно описывают порядок учета таких результатов [20, ст. 10], а в других — несмотря на аналогичное название, детальностью правового регулирования не отличаются [10, ст. 5]. При самом лаконичном содержательном регулировании исследуемого вопроса статьи об учете результатов общественного контроля состоят из норм отсылочного характера, и носят название «Результат общественного контроля» [12, ст. 9; 22, ст. 7]. Кроме этого, в некоторых региональных законах в связи с особенностями юридической техники статьи об учете результатов общественного контроля, вообще не имеют названия [19, ст. 7; 13, ст. 3]. Наконец, в Ярославской области порядок учета результатов общественного контроля государственными органами и организациями, урегулирован в статье под названием «Взаимодействие субъектов общественного контроля с государственными органами и организациями» (статья 9).

Переходя к анализу норм тех региональных законов, которые содержат специальные положения о случаях и порядке учета результатов общественного контроля, видится необходимым отметить следующее.

В большинстве региональных законах об общественном контроле дублируются положения части 5 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ об обязанности государственного органа и (или) организации, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, рассмотреть итоговый документ, подготовленный по итогам общественного контроля, и направить соответствующим субъектам общественного контроля в уста-

ния, заявления и жалобы указанных граждан; а также правом запроса у объектов общественного контроля и получения от них сведений и документов, необходимых для достижения цели посещения, в установленном федеральным законодательством порядке.

Кроме того, иногда региональный законодатель включает в содержание соответствующих статей отсылочные нормы о том, что порядок посещения законодательного (представительного) или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, определяется регламентом этого органа, как, например, это сделано в Законе Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области» (часть 6 статьи 9). Статья 9 указанного Закона, определяющая порядок посещения субъектами общественного контроля органов и организаций, изложена достаточно подробно для целей определения самого механизма такого посещения, закрепления гарантий субъектов общественного контроля, а также органов и организаций, в отношении которых такой контроль осуществляется. В то же время ее положения сформулированы таким образом, что они учитывают особенности организации деятельности законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти Иркутской области в случае их посещения субъектами общественного контроля.

Глава 5. РАССМОТРЕНИЕ ИТОГОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И УЧЕТ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Региональный законодатель по-разному подходит к определению наименования статей, в которых содержатся положения о порядке рассмотрения органами и организациями, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, документов, подготовленных по его результатам и необходимости учета таких результатов.

В некоторых законах соответствующие статьи имеют название «Случаи учета органами государственной власти, государственными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля» [16, ст. 8; ст. 11; 23, ст. 8]. При более детальном содержательном наполнении самих статей, они, как правило, в региональных законах именуются как «Рассмотрение итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля» [21, ст. 17; 14, ст. 15]. Иногда статьи о порядке учета результатов общественного контроля получают название «Учет органами государственной власти, государственными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля». Однако, в некоторых случаях, как например, в Воронежской области, они очень подробно описывают порядок учета таких результатов [20, ст. 10], а в других — несмотря на аналогичное название, детальностью правового регулирования не отличаются [10, ст. 5]. При самом лаконичном содержательном регулировании исследуемого вопроса статьи об учете результатов общественного контроля состоят из норм отсылочного характера, и носят название «Результат общественного контроля» [12, ст. 9; 22, ст. 7]. Кроме этого, в некоторых региональных законах в связи с особенностями юридической техники статьи об учете результатов общественного контроля, вообще не имеют названия [19, ст. 7; 13, ст. 3]. Наконец, в Ярославской области порядок учета результатов общественного контроля государственными органами и организациями, урегулирован в статье под названием «Взаимодействие субъектов общественного контроля с государственными органами и организациями» (статья 9).

Переходя к анализу норм тех региональных законов, которые содержат специальные положения о случаях и порядке учета результатов общественного контроля, видится необходимым отметить следующее.

В большинстве региональных законах об общественном контроле дублируются положения части 5 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ об обязанности государственного органа и (или) организации, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, рассмотреть итоговый документ, подготовленный по итогам общественного контроля, и направить соответствующим субъектам общественного контроля в уста-

новленный законодательством Российской Федерации срок обоснованный ответ [11, абзац 2 ч. 1 ст. 11; 20, ч. 3 ст. 10]. При этом следует отметить подход используемый в законах Магаданской области «Об общественном контроле в Магаданской области» [абзац 2 статьи 3] и Оренбургской области «Об общественном контроле в Оренбургской области» [часть 3 статьи 17], в которых не только дублируются указанные положения Федерального закона № 212-ФЗ. но и устанавливается конкретный (30-ти дневный) срок для подготовки и направления государственным органом или организацией, в отношении которых был осуществлен общественный контроль, информации о результатах рассмотрения итоговых документов субъекту общественного контроля.

Вместе с тем, согласно части 5 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ, срок направления субъектам общественного контроля обоснованного ответа по результатам рассмотрения итоговых документов общественного контроля, должен устанавливаться законодательством Российской Федерации. Как уже отмечалось выше, словосочетание «законодательство Российской Федерации», необходимо понимать как систему федеральных нормативных правовых актов. Соответственно указанный срок может быть установлен исключительно федеральным законом. В Федеральном законе № 212-ФЗ такой срок не определен. Однако направление субъектом общественного контроля итогового документа о результатах общественного контроля в государственный орган или организацию может расцениваться как форма обращения граждан, которые согласно части 1 статьи 12 Федерального закона от 2 мая года 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» должны быть рассмотрены в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В связи с чем логично предположить, что законодатель Магаданской и Оренбургской областей, устанавливая 30-ти дневный срок для подготовки и направления государственным органом или организацией, в отношении которых был осуществлен общественный контроль, информации о результатах рассмотрения итоговых документов субъекту общественного контроля, основывался на указанных выше положениях федерального законодательства. Хотя данное предположение является оспоримым.

Согласно пункту 7 статьи 6 Федерального закона № 212-ФЗ субъекты Российской Федерации обладают нормотворческими полномочиями по установлению случаев учета органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах общественного контроля. Однако, указанные полномочия субъектами Российской Федерации реализованы не во всех региональных законах. В тех же субъектах Российской Федерации, где обозначены случаи учета результатов общественного контроля государственным органом или организацией, в отношении которых такой контроль осуществлялся, наиболее распространенным из них выступает следующее:

— в течение одного календарного года по одному и тому же вопросу общественного контроля два и более субъекта общественного контроля представят одинаковые предложения и рекомендации, не противоречащие нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации [11, часть 2 ст. 11; 14, часть 2 статьи 15].

— обоснованность результатов общественного контроля (при этом оценку обоснованности дает сам орган или организация, в отношении которых осуществлялся общественный контроль) и непротиворечие выводов действующему законодательству [11; 16; 21].

Наиболее развернутый перечень случаев, когда результаты общественного контроля подлежат обязательному учету органом или организацией, в отношении которых такой контроль осуществлялся, содержится в Законе Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области». Согласно статье 8 указанного Закона предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля и направленных органам и организациям, подлежат обязательному учету указанными органами и организациями при осуществлении их деятельности в случаях, если указанные итоговые документы содержат:

— указания на нарушение органом или организацией прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных организаций и иных некоммерческих организаций;

— указания на факты коррупции в органе или организации;

— предложения по обеспечению открытости деятельности органов или организаций;

— предложения по повышению качества оказываемых органом или организацией государственных услуг.

В Иркутской области кроме случаев обязательного учета предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля, закрепляются также случаи, когда указанные предложения, рекомендации и выводы не подлежат учету органами и организациями. К таким случаем относятся:

— они противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации;

— их реализация не относится к компетенции органов и организаций.

В завершение анализа правового регулирования процедуры рассмотрения итогового документа результатов общественного контроля следует отметить, что в законах отдельных субъектов Российской Федерации помимо описанных выше положений, включаются и иные.

В Московской области детальной регламентации подвергнуты процедуры регистрации итогового документа по результатам общественного контроля (статья 23 Закона Московской области «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области»).

В Амурской области в статье, регулирующей порядок рассмотрения итогового документа общественного контроля, закрепляются дополнительные требования к содержанию итогового документа общественного контроля, помимо тех, что установлены частью 2 статьи 26 Федерального закона № 212-ФЗ. Так, согласно части 1 статьи 11 Закона Амурской области «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» такой документ должен содержать выводы о несоответствии акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводился общественный контроль, или их отдельных положений законодательству Российской Федерации, о несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, а также предложения и рекомендации о доработке осуществляющих регулирование в сфере общественно значимых вопросов актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов или их отдельных положений в целях учета прав и законных интересов лиц, которые затрагиваются или могут быть затронуты действиями этих органов и организаций и (или) указанными документами. Однако включение положений о требованиях к итоговому документу общественного контроля в статью, регулирующую рассмотрение итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля, нецелесообразно, поскольку у этой статьи иной предмет правового регулирования. Кроме этого, возможность установления каких-либо дополнительных требований к итоговому документу общественного контроля Федеральным законом № 212-ФЗ не предусмотрена и установление таких требований, следует оценивать как противоречие федеральному законодательству.

В Магаданской, Московской и Ярославской областях в статьях, посвященных порядку рассмотрения органами и организациями, в отношении которых осуществлялся общественный контроль, итогового документа общественного контроля, также содержатся положения, регулирующие порядок обнародования результатов общественного контроля, в том числе в сети Интернет [13, абзац 2 части 1 статьи 3; 24, часть 5 статьи 23; 18, часть 3 статьи 9]. Включение таких положений в статьи о порядке рассмотрения и учета итоговых документов общественного контроля, представляется нецелесообразным, так как в Федеральном законе № 212-ФЗ содержится отдельная статья об информационном обеспечении общественного контроля (статья 7). Таким образом, если законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливает какое-либо регулирование данной процедуры, это должно быть сделано в отдельной статье.

Глава 6. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Федеральный закон № 212-ФЗ прямо не наделяет субъекты общественного контроля дополнительными полномочиями по регулированию информационного обеспечения общественного контроля. Как представляется, с целью создания дополнительных, по сравнению с предусмотренными Федеральным законом № 212-ФЗ, способов информационного обеспечения, или их конкретизации субъекты Российской Федерации вправе предусмотреть в законах об общественном контроле вопросы его информационного обеспечения.

Однако субъекты Российской Федерации к регулированию вопросов, касающихся информационного обеспечения подходят по-разному. Одни из них вообще не регулируют информационное обеспечение, другие субъекты Российской Федерации — посвящают этому вопросу отдельную статью, а третьи — в статьях региональных законов об общественном контроле, посвященных рассмотрению органами государственной власти субъектов Российской Федерации результатов общественного контроля, закрепляют отдельные положения, касающиеся информационного обеспечения.

Среди субъектов Российской Федерации, которые своими законами об общественном контроле регулируют вопросы информационного обеспечения общественного контроля также отсутствует единство.

Ряд субъектов Российской Федерации при

регулировании информационного обеспечения общественного контроля закрепляют положение о том, что субъекты общественного контроля вправе создавать свои официальные сайты [12, 21, 22]. Право субъектов общественного контроля на создание собственных официальных сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» предусмотрено в части 1 статьи 7 Федерального закона № 212-ФЗ, вследствие чего представляется нецелесообразным в законе субъекта Российской Федерации осуществлять дублирование указанных положений.

Некоторые субъекты Российской Федерации предусматривают возможность размещения информации об общественного контроле на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [17, 19, 21]. При этом порядок размещения такой информации в региональных законах не регламентируется и даже не предусматривается возможность его регулирования подзаконными нормативными правовыми актами.

В Магаданской и Алтайской областях [13, 21] определена только возможность общественных советов использовать официальные сайты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при которых они созданы. В то же время возможность размещения иными субъектами общественного контроля информации на официальных сайтах органов государственной власти субъекта Российской Федерации не закрепляется. Такой подход представляется нецелесообразным, поскольку ущемляет права других субъектов общественного контроля на информирование населения об их деятельности.

Тамбовская область и Алтайский край [17, 21] предусматривают возможность субъектов общественного контроля использовать сайт Общественной палаты субъекта Российской Федерации для информирования о своей деятельности. При этом такая возможность регламентируется по-разному. Так, в Тамбовской области [17] устанавливается, что информация об общественном контроле, осуществляемом субъектами общественного контроля в Тамбовской области, размещается на официальном сайте Общественной палаты Тамбовской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», также в указанных целях субъектами общественного контроля могут создаваться специальные сайты.

В Алтайском крае [21] закрепляется, что общественные инспекции и группы, формируемые Общественной палатой края, могут использовать официальный сайт Общественной палаты Алтайского края, а иные субъекты общественного контроля могут использовать официальный сайт Общественной палаты Алтайского края по решению Совета Общественной палаты Алтайского края.

Вместе с тем, поскольку общественная палата субъекта Российской Федерации не является государственным органом, то и порядок использования ее сайта не может устанавливаться законом субъекта Российской Федерации. Такой порядок может быть определен лишь самой общественной палатой субъекта Российской Федерации.

В Иркутской области [23] субъекты общественного контроля вправе направлять итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, для их размещения на официальном портале Иркутской области, созданного, в том числе с целью информационного взаимодействия государственных органов Иркутской области с гражданами и гражданским обществом.

В Ярославской области [18] итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и информация государственных органов и организаций по итогам рассмотрения итоговых документов направляются субъектами общественного контроля и государственными органами и организациями для их размещения в информационной системе «Портал народного правительства Ярославской области», предназначенной для общественного обсуждения проектов региональных нормативных правовых актов, а также сбора, обработки и анализа экспертных предложений и оценок по вопросам социально-экономического развития области.

Большинство субъектов Российской Федерации, которые регулируют информационное обеспечение общественного контроля, не раскрывают содержание информации об общественном контроле, которое подлежит размещению в сети «Интернет». Это делают лишь отдельные субъекты Российской Федерации. при этом они используют различные подходы.

Наиболее обширный перечень информации, подлежащей размещению в сети «Интернет», установлен в Алтайском крае. В соответствии с Законом Алтайского края «Об общественном контроле в Алтайском крае» [21, ч. 1 ст. 18] в целях информационного взаимодействия органов государственной власти Алтайского края, органов местного самоуправления и субъектов общественного контроля указанные органы размещают на своих официальных сайтах в сети «Интернет»:

1) проекты разрабатываемых ими нормативных правовых актов Алтайского края;

2) информацию о начале процедуры общественного контроля и его организаторе (с указанием контактной информации), поступившую от субъекта общественного контроля;

3) итоговый документ, подготовленный по результатам общественного контроля, поступивший от субъекта общественного контроля;

4) информацию о рассмотрении итогового

документа, подготовленного по результатам общественного контроля;

5) иную информацию об осуществлении общественного контроля.

В Ярославской области размещаются только итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и информация государственных органов и организаций по итогам рассмотрения итоговых документов [18, ч. 3 ст. 9]. В Иркутской области — только итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля [23, ст. 10]. В Новосибирской области [19, ст. 6] размещается только информация о проведении общественных обсуждений.

Представляется целесообразным при регулировании информационного обеспечения общественного контроля в региональном законе не дублировать положения Федерального закона № 212-ФЗ, а закрепить положение об обязанностях органов государственной власти субъектов Российской Федерации по информационному обеспечению указанной деятельности. В частности, возможно предусмотреть в законах положения о размещении итоговых документов, подготовленных по результатам проведения общественного контроля, на официальных сайтах органов и организаций, чья деятельность была объектом общественного контроля.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Исходя из проведенного анализа законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле и положений Федерального закона № 212-ФЗ, представляется целесообразным в региональном законе об общественном контроле закреплять:

1) правовую основу общественного контроля;

2) случаи обязательного учета органами государственной власти и организации, предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля;

3) порядок и формы участия общественного совета при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) полномочия, порядок организации и деятельности общественных ин-спекций и групп общественного контроля;

5) случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти и организаций;

6) отдельные вопросы организации и проведения общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения и общественных (публичных) слушаний;

7) информационное обеспечение общественного контроля.

В Законе Иркутской области от 7 июля 2015 г. № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области» указанные вопросы в той или иной степени детализации получили свою регламентацию. Вместе с тем, при совершенствовании правового регулирования общественного контроля за органами государственной власти Иркутской области и государственными организациями Иркутской области может быть учтен положительный опыт правового регулирования тех субъектов Российской Федерации, которые более детально подходят к регламентации ряда вопросов организации и осуществления общественного контроля.

В частности, в Законе Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области» отсутствуют положения определяющие полномочия общественных инспекций и групп общественного контроля. С целью уточнения правового статуса указанных субъектов общественного контроля представляется целесообразным закрепить круг их прав и обязанностей. Однако, в настоящее время в связи с отсутствием в федеральном законодательстве случаев и порядка создания общественных инспекций и групп общественного контроля определить их права и обязанности представляется затруднительным.

В Иркутской области не регулируется такая форма общественного контроля, как общественные (публичные) слушания. В тоже время исходя из части 2 статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ субъекты Российской Федерации вправе устанавливать перечень вопросов, по которым они проводятся. И некоторые субъекты Российской Федерации в своих законах об общественном контроле закрепляют такой перечень. Представляется возможным и в Законе Иркутской области «Об общественном контроле в Иркутской области» закрепить перечень вопросов, по которым проводятся общественные (публичные) слушания.

В целом можно отметить, что в отличие от большинства региональных законов об общественном контроле, в которых содержится значительное количество положений, дублирующих положения Федерального закона № 212-ФЗ, в Законе Иркутской области «Об общественной контроле в Иркутской области» такие положения отсутствуют, и в тоже время все необходимые вопросы осуществления общественного контроля в нем закреплены.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В ИССЛЕДОВАНИИ

I. Федеральные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г., от 5 февраля 2014 г., от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.

2. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30 (Часть I). — Ст. 4213.

3. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 201 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2011. — № 5.

4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куланова Вячеслава Геннадьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 части 1 статьи 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2014 г. № 1818-О // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. — 2012. — 13 дек.

6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года // Российская газета. — 2013. — 13 дек.

7. Положение о порядке проведения общественной экспертизы: утверждено решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 15 мая 2008 года (протокол № 4-С) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Проект концепции совершенствования форм и методов общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://большоеправительство.рф.

II. Правовые акты субъектов Российской Федерации

9. О дополнительных мерах обеспечения общественного контроля : Закон Мурманской области от 14 ноября 2014 года № 1781-01-ЗМО // Информационный бюллетень «Ведомости Мурманской областной Думы». — 2014. — № 150.

10. Об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля в Орловской области : Закон Орловской области от 8 декабря 2014 г. № 1711-ОЗ // Орловская правда. — 2014. — № 161.

11. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области : Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-ОЗ (в ред. от 10 марта 2015 года) // Амурская правда. — 2015. — 13 января. — 14 марта.

12. Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области : Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 5 // Вестник Тюменской областной Думы. — 2015. — № 2.

13. Об общественном контроле в Магаданской области : Закон Магаданской области от 27 февраля 2015 г. № 1867-ОЗ // Приложение к газете «Магаданская правда». — 2015. — 3 марта.

14. О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области : Закон Пензенской области от 4 марта 2015 г. № 2679-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. — 2015. — 10 марта.

15. Об общественном контроле в Челябинской области : Закон Челябинской области от 13 апреля 2015 г. № 155-ЗО // Южноуральская панорама. — 2015. — 16 апреля.

16. О некоторых вопросах осуществления общественного контроля в Курской области : Закон Курской области от 28 апреля 2015 г. № 39-ЗКО // Официальный сайт Администрации Курской области http://adm.rkursk.ru, 28.04.2015.

17. О регулировании отдельных вопросов в сфере осуществления общественного контроля в Тамбовской области : Закон Тамбовской области от 29 апреля 2015 г. № 522-З // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). — 2015. — 6 мая.

18. Об общественном контроле в Ярославской области : Закон Ярославской области от 21 мая 2015 г. № 35-з // Документ-Регион. — 2015. — — 26 мая.

19. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 2 июня 2015 г. № 551-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 02.06.2015

20. О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области : Закон Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 103-ОЗ // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» http://www.govvrn.ru, 08.06.2015.

21. Об общественном контроле в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 29 июня 2015 г. № 52-ЗС // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 02.07.2015.

22. Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва : Закон Республики Тыва от 5 июля 2015 г. № 100-ЗРТ // Тувинская правда. — 2015. — 16 июля.

23. Об общественном контроле в Иркутской области : Закон Иркутской области от 7 июля 2015 г. № 57-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. — 2015. — 20 июля.

24. Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области : Закон Московской области от 22 июля 2015 г. № 130/2015-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2015. — 4 авг.

25. Об общественном контроле в Оренбургской области : Закон Оренбургской области от 2 сентября 2015 г. № 3359/933-V-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 08.09.2015.

26. Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае : Закон Хабаровского края от 22 сентября 2015 г. № 110 // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края http://laws.khv.gov.ru, 25.09.2015.

III. Муниципальные правовые акты

27. Об общественной палате города Твери : Решение Тверской городской Думы от 10 июля 2009 г. № 168 (в ред. от 24 декабря 2014 г.) // Вся Тверь. — 2009. — 24 июля; 2014. — 30 декабря.

28. Об утверждении Положения об общественной палате Обоянского района Курской области : Решение представительного собрания Обоянского района Курской области от 21 июля 2006 г. № 8/61 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс.Регион».

Оглавление

Введение *(И.С. Суркова)* 1

Глава 1. Наименование и предмет правового регулирования законов субъектов Российской Федерации об общественном контроле *(И.С. Суркова)* 2

Глава 2. Субъекты общественного контроля *(Е.Л. Иванова)* 4

Глава 3. Формы общественного контроля *(И.С. Суркова, Р.М. Халафян)* 17

Глава 4. Случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов и организаций, в отношении которых проводится общественный контроль *(Е.Л. Иванова)* 37

Глава 5. Рассмотрение итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, и учет результатов общественного контроля *(Е.Л. Иванова)* 40

Глава 6. Информационное обеспечение общественного контроля *(Р.М. Халафян)* 42

Выводы и рекомендации *(И.С. Суркова)* 44

Нормативные правовые акты, использованные в исследовании 45