

КОНЦЕПЦИЯ

проекта Федерального закона

"Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации"

1. Теоретические предпосылки принятия Федерального Закона "Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации".

Общественный контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества. Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструментами независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это позволило бы существенно подкрепить закрепленные на уровне конституционного законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека и т.д.

К числу инструментов общественного контроля в широком смысле можно отнести систему политической конкуренции, институт императивного мандата, независимые средства массовой информации, право граждан на информацию, свободу выражения мнений и т.д. В то же время общественный контроль в узком смысле следует рассматривать как совокупную деятельность граждан и некоммерческих организаций, направленную на достижение транспарентности работы органов государственной власти и местного самоуправления, учет общественного мнения, повышение эффективности государства, усиление его ответственности перед обществом и т.д.

2. Практические предпосылки принятия Закона.

В условиях слабой политической конкуренции и недостаточно независимых средств массовой информации представляется целесообразным законодательным путем укрепить институциональную базу общественного (гражданского) контроля.

Правовой основой института общественного (гражданского) контроля должна стать система нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней, связанных в единую отрасль законодательства – законодательство об общественном (гражданском) контроле – с помощью структурообразующего федерального закона, устанавливающего базовые правила организации и осуществления общественного контроля.

При разработке Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле» предлагается принимать во внимание широкую степень распространенности общественного (гражданского) контроля в современном социуме. Общественный контроль, несмотря на отсутствие выстроенной системы правового регулирования, осуществляется повсеместно: начиная от обсуждения законопроектов путем проведения парламентских слушаний в Государственной Думе до функционирования родительских комитетов в учреждениях среднего и дошкольного образования.

Принятие структурообразующего федерального закона позволило бы закрепить наиболее важные принципы организации и осуществления общественного (гражданского) контроля на всех уровнях и в самых различных его проявлениях.

Необходимо отметить, что в странах Европейского Союза общественный контроль не только более распространен, чем в России, но и обладает гораздо большей системностью. Например, общественный контроль в сфере аудиовизуальных СМИ осуществляется через законодательно учрежденные, но независимые государственно-общественные структуры – Комиссию по контролю за соблюдением закона о вещании (Австрия), Высший совет по вопросам радио и телевидения (Франция), Совет по телерадиовещанию (Чехия) и т.д. Практика подтвердила высокую востребованность подобных общественных институтов в современном медийном пространстве. Через них общество получает возможность уважительно и аккуратно влиять на работу аудиовизуальных СМИ, адаптируя их к своим потребностям и не прибегая к таким морально неприемлемым инструментам как цензура.

3. Правовые предпосылки принятия Закона.

В настоящее время в Российской Федерации действует довольно большой комплекс нормативных правовых актов, в той или иной степени регулирующих осуществление общественного контроля. К числу таких актов относятся:

- Федеральные законы "Об Общественной палате Российской Федерации" (от 04.04.2005 № 32-ФЗ) и "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" (от 10.06.2008 № 76-ФЗ), а также Указ Президента Российской Федерации "Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных подразделениях" (от 23.05.2011 № 668). Нормы, закрепляющие механизмы общественного контроля можно встретить и в ряде других федеральных законов: «О полиции» (от 07.02.2011 № 3-ФЗ), «О рекламе» (от 13.03.2006 № 38-ФЗ), «О саморегулируемых организациях» (от 01.12.2007 № 315-ФЗ), «Об органах судейского сообщества в РФ» (от 14.03.2002 № 30-ФЗ), «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» (от 31.05.2002 № 63-ФЗ) и т.д.;

- ведомственные положения об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других федеральных органах и учреждениях;

- законы субъектов Российской Федерации о региональных общественных палатах, а также иных институциональных формах общественного контроля. Данные нормативные правовые акты не всегда нацелены на создание правовых условий реального общественного контроля, а в ряде российских регионов такие законы отсутствуют вовсе;

- на муниципальном уровне - положения об общественных советах районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований и т.п., которые принимаются и утверждаются органами местного самоуправления.

Столь широкий спектр нормативных правовых актов, принимаемых на самых различных уровнях в отсутствие структурообразующего закона, приводит к тому, что принципы общественного контроля, имплицитно воплощенные в федеральном конституционном законодательстве, не всегда получают адекватное отражение в конкретных законах и положениях. И наоборот, удачные юридические модели и позитивный опыт практической организации общественного контроля, закрепленные в том или ином нормативном правовом акте, зачастую оказываются незамеченными.

Принятие структурообразующего закона на федеральном уровне позволит установить единые принципы и стандарты организации и осуществления общественного контроля

для всех российских регионов и муниципальных образований. Это ни в коем случае не должно трактоваться как попытка создания «общественной вертикали». Напротив, речь идет о создании правовой базы для функционирования «общественной горизонтали», которая сможет на каждом уровне и в каждом звене государственной машины обеспечить общественный контроль.

Следует подчеркнуть, что инициатива разработки проекта федерального закона об общественном (гражданском) контроле нисколько не противоречит идее создания закона о государственном контроле, над которой в настоящее время работает ряд специалистов. Напротив, оба закона могли бы дополнять друг друга.

4. Цели и задачи Закона

Принятие Закона об общественном (гражданском) контроле позволит решить следующие задачи:

- сформировать единый понятийный аппарат для законодательства об общественном (гражданском) контроле, включая такие понятия, как «общественный (гражданский) контроль», «общественная экспертиза», «общественные интересы» и т.д.;
- установить единый комплекс принципов общественного (гражданского) контроля;
- выстроить единую систему законодательства об общественном (гражданском) контроле, включающую в себя федеральный, региональный и муниципальный уровни;
- распространить общественный контроль как на процессы принятия решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, так и на процессы исполнения таких решений с тем, чтобы повысить эффективность государства и предотвратить принятие неверных решений;
- консолидировать общество на конституционных принципах разделения властей, верховенства права, народовластия и приоритета прав человека за счет широкого вовлечения граждан в процессы принятия, исполнения и корректирования управленческих решений;
- создать не только юридические, но и фактические предпосылки для активизации и объединения общественных усилий в борьбе с коррупцией, казнокрадством, безответственностью, непрофессионализмом государственных и муниципальных служащих, архаичностью управленческих стереотипов и т.д.;
- обеспечить участие общественности в модернизации государства на всех его уровнях и во всех звеньях.

Принятие Закона об общественном (гражданском) контроле позволит систематизировать и скрепить единой правовой базой все ныне существующие, а также могущие возникнуть в будущем формы и институты общественного (гражданского) контроля.

5. Ключевые положения Закона.

В рамках данной концепции представляется целесообразным зафиксировать в Законе об общественном (гражданском) контроле следующие важнейшие принципы общественного (гражданского) контроля:

- **Самостоятельность общественных объединений**, участвующих в осуществлении общественного (гражданского) контроля. Этот принцип опирается на конституционные нормы о свободе объединений. В Закон должны быть включены юридические механизмы, исключающие создание органами государственной власти или органами местного самоуправления – прямо или косвенно – подконтрольных им общественных объединений, призванных участвовать в осуществлении общественного (гражданского) контроля.

- **Самостоятельность органов общественного (гражданского) контроля**. Этот принцип должен выражаться, с одной стороны, в отсутствии отношений соподчиненности между органами общественного (гражданского) контроля, а с другой, - в создании условий для партнерства между ними, в том числе для обмена информацией, оказания взаимной помощи и содействия, объединения усилий и ресурсов и т.д. Иерархические схемы построения органов общественного (гражданского) контроля представляются неприемлемыми, если мы хотим избежать формирования еще одной, общественной «вертикали». Например, общественные палаты субъектов Российской Федерации не должны находиться в организационном, и/или финансовом подчинении у федеральной Общественной палаты.

- **Всеохватность общественного (гражданского) контроля**. Согласно этому принципу общественный контроль должен распространяться не только на органы государственной власти, но и на органы местного самоуправления, государственные корпорации и учреждения (школы, вузы, больницы, поликлиники, детские сады, приюты и т.п.), правоохранительные, надзорные и судебные органы, учреждения исполнения наказания, Вооруженные силы и спецслужбы. Заслуживает обсуждения вопрос распространения системы общественного (гражданского) контроля на негосударственные учреждения, оказывающие социальные услуги или иным образом влияющие на благополучие населения.

- **Всеобщность общественного (гражданского) контроля**. Возможность участия в общественном контроле должна быть гарантирована для всех граждан, независимо от пола, расы, национальности, социального происхождения и других факторов. Общественный контроль должен быть доступен в равной степени для всех граждан, желающих защищать общественные интересы.

- **Гласность общественного (гражданского) контроля**. Открытость и публичная отчетность органов общественного (гражданского) контроля должна быть гарантирована Законом.

- **Обязательность общественного (гражданского) контроля**. Данный принцип предлагается конкретизировать через нормы, обязывающие органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие организации и учреждения, их должностных лиц оказывать содействие работе органов общественного (гражданского) контроля, учитывать их рекомендации в своей работе, давать ответы на поступившие от них замечания и предложения.

- **Многообразие форм общественного (гражданского) контроля**. Этот принцип должен обеспечиваться возможностью граждан самим определять форму, структуру и наименование органов общественного (гражданского) контроля. Общественный контроль в различных субъектах Федерации может осуществляться с учетом местных национальных, культурных и религиозных обычаев и традиций.

- Признание органов общественного (гражданского) контроля в качестве законных представителей неопределенного круга лиц, выступающих в защиту общественных интересов. Введение в российское право универсального института защиты интересов неопределенного круга лиц (общественного интереса) позволит вооружить граждан прямым и легитимным инструментом влияния на власть.

Указанные принципы осуществления общественного (гражданского) контроля должны быть закреплены в Законе не в только форме норм-принципов или норм-деклараций, но и в форме реально работающих юридических конструкций.

6. Дальнейшее развитие Концепции.

В случае поддержки данной Концепции, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека готов взять на себя организацию работы над проектом Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» и представить его Президенту Российской Федерации до конца 2011 года.