

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам общественной экспертизы проекта федерального закона
«О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах
организации законодательных (представительных) и исполнительных
органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проекта федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – проект закона).

Проект закона вводит в Федеральный закон новую статью 29.2, посвященную государственному контролю и надзору за деятельностью должностных лиц и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проект закона устанавливает единый подход для осуществления плановых и внеплановых проверок в отношении всех региональных органов государственной власти и их должностных лиц, указывает на необходимость согласования всех проверок с органами прокуратуры. Проектом закона предлагается координирующую роль в организации проверок возложить на Генеральную прокуратуру Российской Федерации и установить периодичность проведения проверок не чаще 2-х раз в год.

Авторы проекта закона исходят из того, что в настоящее время существует пробел в законодательстве, связанный с порядком осуществления государственного надзора (контроля) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Считают, что принятие проекта закона позволит скоординировать контрольно-надзорную деятельность в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, устранить избыточный характер контрольных мероприятий и дублирование функций органов государственного контроля различного уровня и несогласованность их действий.

Предлагается закрепить в проекте закона единые подходы к организации плановых и внеплановых проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обеспечить единовременность проведения проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации различными органами государственной власти.

Общественная палата Российской Федерации поддерживает идею о необходимости законодательно определить основы системы государственного контроля над органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При разработке проектов нормативных правовых актов, закрепляющих основы государственного контроля над органами государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимо детально проанализировать их соответствие ст. 71, 72, 73, 77 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем следует учесть, что в ходе общественной экспертизы были высказаны следующие замечания и предложения:

1. Необходимо подтвердить идею единого подхода осуществления государственного контроля (надзора) за органами государственной власти субъектов Российской Федерации статистическими исследованиями:

- о количестве федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органах, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) за органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- о количестве федеральных законов, устанавливающих особенности осуществления федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами контроля (надзора) за органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 29. 2 проекта федерального закона).

Данные статистические исследования следует изложить в пояснительной записке к проекту закона.

2. Нормы законопроекта во многом носят общий характер. Процедура осуществления контроля за органами государственной власти субъектов РФ не детализирована. В проекте закона отсутствуют нормы, позволяющие по аналогии применять к регулируемым отношениям положения Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В целях установления единого подхода к осуществлению контроля за региональными органами власти в проекте закона экспертами Общественной палаты РФ было предложено отразить:

- принципы осуществления государственного контроля;
- субъект государственного контроля;
- процедуру осуществления государственного контроля;

- срок осуществления государственного контроля и возможность (или невозможность) его продления;
- формы осуществления государственного контроля;
- порядок оформления результатов государственного контроля;
- механизм согласования органами контроля проведения совместных проверок;

– ответственность за нарушение требований к проведению государственного контроля в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. (Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не включает в себя случаи проведения контроля в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Данные изменения необходимо внести не только в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», чтобы не выходить за предмет правового регулирования данного закона, но и в иные федеральные законы.

3. В соответствии с п. 5, 6 Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» одной из задач и функций полномочного представителя Президента Российской Федерации является именно контроль за исполнением федерального законодательства в федеральном округе.

Проект закона не даёт чёткого понимания того, будут ли «встроены» в систему государственных органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью региональных власти, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральном округе и если будут, то каким образом.

4. В проекте закона одновременно используются термины «контроль», «надзор» в разнообразных формулировках: «контроль (надзор) за исполнением», «надзор за соответствием», «надзор за соблюдением Конституции...», «контроль (надзор) за исполнением Конституции...». Необходимо урегулировать использование данных терминов.

Кроме того, необходимо отграничить государственный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации от иных сфер деятельности. Является ли контроль Росимущества за целевым использованием и сохранностью переданного в безвозмездное пользование органам государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации федерального имущества государственным контролем или эта сфера отношений между двумя государственными органами должна регулироваться исключительно гражданским законодательством? Отграничению государственного контроля от иных сфер деятельности может способствовать законодательное закрепление понятия «государственный контроль».

5. Проект закона не позволяет однозначно идентифицировать предмет и объекты государственного контроля, основания проведения проверок. Так, проект закона не даёт ответа на вопрос о том, распространяется ли государственный контроль за органами государственной власти субъектов Российской Федерации на их административно-хозяйственную деятельность или только на правоотношения, связанные с реализацией органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий. Необходимо уточнить предмет государственного контроля.

Что касается объектов государственного контроля, то здесь также наблюдается правовая неопределенность.

Согласно ч. 1 ст. 29 проекта закона самостоятельными объектами государственного контроля федеральных органов государственной власти являются «должностные лица органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Поскольку вся деятельность органов государственной власти осуществляется физическими лицами, имеющими статус должностных лиц, приведенная формулировка может повлечь невозможность продолжения на определенном этапе каких-либо проверочных действий.

Согласно ч. 1 ст. 29 проекта закона объектами государственного контроля являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В проекте закона не содержится информации о том, что проверки касаются только исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи необходимо уточнить, что будет являться предметом проверки законодательного органа государственной власти и каков механизм привлечения к ответственности коллегиальных законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Более того, возникают сомнения в целесообразности включения ч. 1 ст. 29 проекта закона именно в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Предметом регулирования данного закона является

деятельность субъекта Российской Федерации. Возникают сомнения в обоснованности и возможности регулирования полномочий федеральных органов государственной власти Федеральным законом Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, ч. 1 ст. 29 проекта закона устанавливает компетенцию Прокуратуры Российской Федерации, которая должна отражаться в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», а не в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

7. В соответствии с п. 4 ст. 29.2 проекта закона при проведении проверок не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора). Однако никакой ответственности за «допущение дублирования» не предусмотрено.

8. Проект закона не даёт ответа на вопрос, входят ли в систему «органов государственного контроля (надзора)» органы прокуратуры. В связи с этим неясно, распространяется ли процедура осуществления государственного контроля (надзора) на надзорные мероприятия, осуществляемые самими органами прокуратуры, либо в отношении органов прокуратуры применяется принцип исключения, изложенный в п. 3 ст. 29 проекта закона.

Усматривается некоторая неопределённость нормы п. 5 ст. 29.2 проекта закона, в которой устанавливается, что «плановые проверки... проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно...». Из текста проекта закона не ясно, что имеется в виду: плановые проверки проводятся федеральными органами исполнительной власти совместно с прокуратурой или совместно друг с другом без участия прокуратуры.

При этом проектом закона предусматривается, что прокуратура участвует в совместных плановых проверках только «по предложению прокуратуры». Является ли такое предложение обязательным либо оно факультативно? Это обстоятельство должно быть отражено в законе, поскольку затрагивает принцип самостоятельности органов государственного контроля (надзора) в осуществлении своих функций.

9. Механизм согласования органами государственного контроля проведения совместных проверок отсутствует. При этом у прокуратуры также отсутствуют полномочия, позволяющие обязать контролирующие органы государственной власти совместить проверки. У прокуратуры отсутствуют и полномочия по исключению из плана проведения тех

проверок, о совместном проведении которых не смогли договориться контролирующие органы государственной власти.

10. Дополнительно необходимо конкретизировать п. 5 ст. 29. 2 проекта закона в части полномочий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации формировать сводный план проверок механически либо с инициативными содержательными дополнениями, изменениями.

При этом остаётся неурегулированным конкретный порядок (процедура) проведения органами государственного контроля. Не уменьшая степень важности и необходимости принятия и дальнейшего соблюдения ежегодных сводных планов проверок, считаем необходимым рекомендовать внесение дополнений в законопроект в части необходимости принятия на ведомственном уровне административных регламентов осуществления государственного контроля каждым органом государственного контроля.

В настоящее время Постановлением Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг.

Предполагается обязательное принятие каждым органом государственного контроля собственных административных регламентов осуществления государственного контроля с последующей регистрацией в Министерстве юстиции Российской Федерации до начала осуществления соответствующих проверок.

11. Вызвал дискуссии вопрос о сроках проведения проверок региональных органов власти, установленный п. 5 ст. 29.2 проекта закона, поскольку в пояснительной записке к проекту закона не содержалось обоснования проведения проверок именно раз в два года (а не раз в три года, как для предпринимателей).

12. Авторы проекта закона в п. 6 ст. 29.2 устанавливают исчерпывающий перечень оснований проведения внеплановых проверок. Необходимо дополнить этот перечень таким основанием, как необходимость контроля за исполнением ранее выданных предписаний органов государственного контроля. При отсутствии этого основания проведения внеплановых проверок нивелируется смысл всего контроля, т.к., выдавая предписания об устранении правонарушений, органы государственного

контроля должны иметь возможность проверить во внеплановом порядке их исполнение.

В этом же пункте ст. 29.2 проекта закона говорится о том, что внеплановые проверки проводятся «...на основании обращений граждан, организаций и информации от государственных органов, органов местного самоуправления о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан».

Представляется, что в практической деятельности могут возникнуть прецеденты, связанные с обжалованием законности проведения внеплановой проверки, если никаких последствий не наступило. Данный термин является неопределенным по своему содержанию, что может являться коррупциогенным фактором. Необходимо уточнить критерии «массовости» нарушений прав граждан.

Дополнительно следует рассмотреть возможность некоторого уточнения формулировок проекта закона: замены фразы «влекущие массовые нарушения прав граждан» словосочетанием «которые повлекли или могут повлечь массовые нарушения прав граждан».

Кроме того, целесообразно установить количественный критерий обращений граждан, являющихся основанием для проведения внеплановой проверки: является ли единичное обращение гражданина основанием проведения внеплановой проверки, или таких обращений должно быть несколько.

Необходимо дополнить п. 6 ст. 29.2 проекта закона правом органов государственного контроля проводить внеплановые проверки на основании не только обращений граждан и организации, но и на основании обращений общественных палат субъектов Российской Федерации как субъектов общественного контроля.

13. В п. 7 ст. 29. 2 проекта закона указывается, что информация о результатах проведенной проверки, в т. ч. о выявленных нарушениях публикуется на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля в течение месяца после завершения проверки. В этой связи было бы целесообразно также публиковать в отдельной графе информацию об устранении выявленных нарушений.

14. Нормы проекта закона, направленные на обеспечение гласности и открытости планирования и проведения проверок, сформулированные в п. 7 ст. 29. 2 проекта закона, необходимо дополнить требованием о создании на сайте прокуратуры единой точки доступа к объединенным в общую сеть

информационным ресурсам, через которую можно было бы выйти на сайт любого органа контроля (надзора) с информацией о проверках.

Подобное нововведение могло бы способствовать одновременному расширению возможностей для общественного контроля.

15. В целях системного законодательного регулирования сферы контроля над органами публичной власти необходимо внести изменения и в иные законодательные акты. Рассмотреть возможность распространения норм законопроекта на государственный контроль за органами местного самоуправления, как со стороны федеральных органов государственной власти, так и со стороны органов государственной власти субъектов Федерации; а также на контроль одними федеральными органами государственного контроля за другими федеральными органами государственной власти как центральными, так и территориальными.

16. Открытым остаётся вопрос о финансировании расходов, связанных со вступлением в силу проекта закона. Проект закона предусматривает расширение функционала действующей системы формирования планов проверок. При принятии закона потребуются расходы на её модернизацию, о чём не содержится упоминания в финансово-экономическом обосновании.

Таким образом, Общественная палата Российской Федерации считает необходимым учесть вышеуказанные предложения и замечания при рассмотрении проекта закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Государственной Думой Российской Федерации.

С. Тузова

