



УДК 351.9

ЗАКОН НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ «ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ»: ИСТОРИЯ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ, ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ

*Лаурентьев Александр Рудольфович,
кандидат юридических наук, доцент, заведующий
кафедрой государственного-правовых дисциплин
Приволжского филиала Российского государственного
университета правосудия, г. Нижний Новгород.
E-mail: rap_pf_gospravo@mail.ru*

В статье представлен экскурс в историю разработки и принятия закона Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области», обозначены некоторые проблемы его реализации.

Ключевые слова: общественный контроль, закон Нижегородской области, общественный контроль в Нижегородской области.

Вопросы, связанные с необходимостью систематизации правовой основы общественного контроля, были подняты в Российской Федерации относительно недавно – Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека была образована рабочая группа по подготовке проекта Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», которая 5 июля 2011 года представила концепцию соответствующего закона.

В это же время в ряде субъектов Российской Федерации началась разработка (в Ульяновской области подготовлен проект закона «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области») и принятие (закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» [1]) соответствующих законов.

В Нижегородской области проблемы совершенствования общественного контроля были обозначены приблизительно в это же время – в 2012 году на областной конкурс «Я законодатель» студентка выпускного курса Приволжского филиала Российской академии правосудия Людмила Лукоянова вынесла концепцию Закона Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области». Подвергнув анализу действовавшие на тот момент нормы законов Нижегородской области по вопросам осуществления общественного контроля (ст. 27 закона «Об отходах производства и потребления»; «Об Общественной палате Нижегородской области»; ст. 10 закона «Об охране атмосферного воздуха в Нижегородской области»; ст. 8 закона «Об охране озелененных территорий Нижегородской области»; ст. 7 закона «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области»; ст. 11 закона «Об особо охраняемых природных территориях в Нижегородской области»; ст. 15 закона «Об охране труда в Нижегородской области»; ст. 6 закона «Об обеспечении чистоты и

порядка на территории Нижегородской области») по ряду параметров (терминология, цели и задачи, субъекты, объекты, формы осуществления, итоговый документ и его юридическое значение), она сделала ряд выводов, в частности:

существующие нормативные акты не способны в полной мере регулировать данную сферу общественных отношений;

содержащиеся в них нормы, связанные с проведением общественного контроля, зачастую носят декларативный характер и не определяют такие важные вопросы, как сроки проведения общественного контроля, механизмы взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества, ответственность за противодействие законной деятельности по осуществлению общественного контроля;

в условиях отсутствия федерального закона допустимо «опережающее» регулирование путем разработки и принятия соответствующего закона Нижегородской области об общественном контроле;

в законе следует определить общий порядок и принципы осуществления общественного контроля, систематизировать виды и формы его проведения, а также сделать общественный контроль универсальным средством проверки деятельности любых органов государственной власти и местного самоуправления Нижегородской области.

В 2013 году студенты Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия Ксения Рыбкова и Анатолий Городничин продолжили исследование проблематики общественного контроля и, подвергнув анализу нормы федерального законодательства (п. 4 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции в Российской Федерации», ч. 3 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 26 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», Федеральные законы «Об общественном контроле за обеспечением прав чело-



века в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об Общественной палате Российской Федерации», концепций проектов федеральных законов «Об общественном контроле в Российской Федерации», разработали инициативный проект закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области».

Проект закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области» был вынесен для обсуждения на разнообразные научно-представительские мероприятия: 20 сентября 2013 года в Приволжском филиале «РГУП» состоялся «круглый стол» на тему «Общественный контроль, проблемы реализации и правового закрепления»; 9 октября 2013 года в Приволжском филиале «РГУП» были проведены «Парламентские дебаты» на тему «Проблемные аспекты общественного контроля»; 6 ноября 2013 года в Приволжском филиале «РГУП» состоялось открытое заседание Молодежного парламента при Законодательном собрании Нижегородской области на тему «Молодежный парламентаризм и перспективы общественного контроля в Нижегородской области»; 15 ноября 2013 года законопроект был презентован на выборах в Общественную молодежную комиссию при Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Нижегородской области; 18 ноября 2013 года в Законодательном Собрании Нижегородской области состоялись Парламентские дебаты среди студентов нижегородских вузов по теме «Общественный контроль как форма реализации конституционного принципа демократии в России»; 13 декабря 2013 года в Законодательном Собрании Нижегородской области состоялось заседание рабочей группы по обсуждению законопроекта «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»; 18 декабря 2013 года в рамках Дня Законодательного Собрания Нижегородской области в вузах – в этот раз в Нижегородской академии МВД России законопроект был обсужден на 3-ей тематической секции «Мониторинг законодательства Нижегородской области об общественном контроле».

По итогам названных мероприятий авторская концепция законопроекта «Об основах общественного контроля в Нижегородской области» несколько раз претерпела существенные изменения как по структуре, так и по содержанию. Итоговая версия проекта закона состояла из трех глав, включающих тринадцать статей, и была направлена на установление правовых основ построения системы общественного кон-

троля в Нижегородской области, в формировании региональной системы общественного контроля.

В законопроекте были обоснованы цель и задачи (в том числе: расширение права граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно; повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту законных прав и интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; развитие правовой грамотности и правосознания граждан), продуманы принципы, а также отдельные элементы системы общественного контроля на территории Нижегородской области (субъекты и объекты общественного контроля, их права и обязанности, формы проведения контрольных мероприятий, основные итоги осуществления общественного контроля, поощрения и ответственность в рамках реализации общественного контроля).

Законопроект содержал ряд по-настоящему оригинальных норм. Например, в список объектов общественного контроля была отнесена деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Законопроектом устанавливалось шесть форм осуществления общественного контроля (участие граждан в составе общественных комиссий, комитетов иных образований, сформированных при объектах общественного контроля; общественные (публичные) слушания; общественный мониторинг; общественная (публичная) экспертиза; общественная проверка; опрос общественного мнения), но их перечень был оставлен открытым. В связи с закреплением форм осуществления общественного контроля был решен вопрос нормативного закрепления итогов осуществления общественного контроля. Поскольку субъекты общественного контроля осуществляют свою деятельность безвозмездно, в законопроект была включена норма об их поощрении в соответствии с Законом Нижегородской области «О наградах и премиях в Нижегородской области».

Законопроектом разрешались вопросы взаимной ответственности субъектов общественного контроля и лиц, деятельность которых является объектом общественного контроля. С одной стороны, защитить субъектов общественного контроля от воспрепятствования их деятельности, а с другой – обезопасить объектов общественного контроля от злоупотреблений правом контролировать, которым наделяются общественные контролеры. Также был закреплен механизм вступления в силу законопроекта, в том числе вопросы приведения в соответствие с ним всех областных законов, и требование о приведении иных нормативно-правовых актов в соответствие с положениями законопроекта в трехмесячный срок.



Студентами были также спрогнозированы социальные, финансово-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области». Затем законопроект, оформленный в соответствии с требованиями Закона Нижегородской области «О нормативных правовых актах в Нижегородской области», был внесен в Законодательное Собрание Нижегородской области в порядке законодательной инициативы граждан. Такая процедура установлена законом Нижегородской области «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» [2]: граждане в количестве не менее двух тысяч человек могут вносить проекты законов Нижегородской области и поправки к проектам законов области, подлежащие обязательному рассмотрению на заседании Законодательного Собрания. Поэтому студентами Приволжского филиала «Российского государственного университета правосудия» при поддержке Молодежного парламента Нижегородской области был организован сбор подписей в поддержку законопроекта (их было собрано более 4.000).

Первая (и пока единственная) в истории нижегородского законодательства законодательная инициатива граждан – законопроект «Об основах общественного контроля в Нижегородской области» была – внесена в Законодательное Собрание Нижегородской области 26 марта 2014 года. От имени граждан выступила одна из авторов – Ксения Рыбкова. Обращает на себя внимание, что нижегородский законопроект был внесен в порядке «опережающего» федерального законодательства регулирования.

26 июня 2014 года Законодательное Собрание Нижегородской области приняло в первом чтении проект Закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области», внесенный гражданами Нижегородской области [3].

Однако дальнейшая работа над законопроектом существенно затянулась, поскольку проект Закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области», внесенный гражданами Нижегородской области, потребовалось привести в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [4]. Окончательная редакция которого существенно отличалась от первоначальных версий законопроектов федеральных законов. В том числе потребовалось разрешить ряд вопросов, прямо отнесенных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» к сфере правового регулирования субъектов Российской Федерации, которые следует «разрешить» в законах Нижегородской области (см. табл.).

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ	
Норма	Требования к содержанию закона субъекта Российской Федерации
п. 4 ч. 1 ст. 10	случаи и порядок посещения субъектами общественного контроля органов государственной власти, государственных организаций
ст. 12	порядок осуществления общественного контроля Общественной палатой субъекта Российской Федерации
ч. 1 ст. 13	порядок и формы осуществления общественного контроля общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации
ч. 2 ст. 15	полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля
п. 7 ст. 6, ч. 1 ст. 16, п. 3 ч. 5 ст. 16	порядок рассмотрения и учета органами государственной власти и государственными организациями итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля
ч. 3 ст. 20	порядок организации и проведения общественной проверки
ч. 5 ст. 22	порядок проведения общественной экспертизы
ч. 4 ст. 24	порядок проведения общественного обсуждения
ч. 2 ст. 25	установление случаев проведения общественных (публичных) слушаний 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 течение почти полутора лет законопроект многократно подвергался корректировкам, но осенью 2015 года закон Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области» [5] был принят и вступил в силу. К сожалению, многие оригинальные наработки инициативного проекта в силу их явного несоответствия требованиям федерального законодательства были исключены. Приходится констатировать, что закон Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области» теперь сконструирован по схеме федерального закона.

В настоящее время идет этап реализации закона Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области», промежуточные итоги были подведены 27 июня 2016 года на «круглом столе» на тему: «Практика общественного контроля Нижегородской области», который был организован Законодательным Собранием Нижегородской области [6]. В соответствии с рекомендациями «круглого стола» сейчас перестраивается деятельность общественных советов, созданных при органах исполнительной власти области; Общественная палата Нижегородской области теперь «включилась» в систему общественного контроля в области [7]; разработана правовая



основа Общественного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области [8], формируются общественные советы на уровне муниципальных образований, накапливается опыт организации общественного контроля самими субъектами общественного контроля.

Литература

1. Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае: закон Пермского края от 21 дек. 2011 г. № 888-ПК // СЗ Пермского края. 2011. № 12.

2. О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области: закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. № 62-3 // Правовая среда. 2013. 23 мая.

3. О принятии в первом чтении проекта Закона Нижегородской области № 1212-5 «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 26 июня 2014 г. № 1399-V.

4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

5. Об общественном контроле в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 22 сент. 2015 г. № 127-3 // Нижегородские новости. 2015. 8 дек.

6. <http://www.zsno.ru/ru/news/?nid=9902&a=entry.show> (дата обращения: 07.10.2016).

7. Решение Общественной палаты Нижегородской области по вопросу формирования комиссии по общественному контролю при Общественной палате Нижегородской области от 15 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.palata-nn.ru/files/docs/resheniya/Palata_15.06.2016.PDF (дата обращения: 24.08.2016).

8. О принятии Положения об Общественном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 25 авг. 2016 г. № 2332-V [Электронный ресурс]. URL: <http://bdgo.api.nnov.ru/page.aspx?93775> (дата обращения 07.10.2016).

A. R. Lavrentev

THE LAW OF NIZHNY NOVGOROD REGION «ON PUBLIC CONTROL IN NIZHNY NOVGOROD REGION»: HISTORY OF DEVELOPMENT AND ADOPTION, IMPLEMENTATION EXPERIENCE

The article presents an excursus into the history of development and adoption of the law of Nizhny Novgorod region «On public control in Nizhny Novgorod region», indicated some problems of its implementation.

Key words: public control, the law of the Nizhny Novgorod region, public control in Nizhny Novgorod region.

LAVRENTEV Aleksander Rudolfovich – candidate of juridical sciences, associate Professor, the Head of the Chair of State and Legal disciplines, Privolzhsky branch of Russian State University of Justice, Nizhny Novgorod.
E-mail: rap_pf_gospravo@mail.ru

УДК 351.9

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Любушкин Василий Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры теории и истории государства и права,
Мордовский государственный университет
им. Н. П. Огарёва, г. Саранск.
E-mail: valyu82@yandex.ru

Статья посвящена показу деятельности общественной палаты Республики Мордовия в сфере общественного контроля. Автором приводится социологический отчет о развитии общественного контроля в республике.

Ключевые слова: общественная палата, гражданское общество, общественный контроль, Республика Мордовия.

В Республике Мордовия, как и во всей стране, созданы государственный и общественный механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Одним из элементов такой защиты является Общественная палата Республики Мордовия.