

УДК 342.55

*Т. Н. Михеева**Марийский государственный университет, Йошкар-Ола***О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Проблема, поднимаемая в статье, является актуальной в связи с формированием правовых основ общественного контроля в Российской Федерации и принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Целью исследования выступает возможность правовой регламентации института общественного контроля законами субъектов Российской Федерации. Методология исследования охватывает как общенаучные, так и специальные правовые методы. Применялись классические способы познания анализ, синтез, аналогия. Исходным методом изучения основ общественного контроля стали системно-структурный и формально-юридический методы. Они в совокупности позволили проанализировать федеральное законодательство в части общественного контроля. Результатами работы стало выявление очевидных проблем в части правового регулирования на федеральном уровне. Например, в вопросах субъектного состава общественного контроля установлено отсутствие некоторых наиболее потенциально активных групп населения, способных участвовать в мероприятиях по общественному контролю. Можно было бы урегулировать эти вопросы в законах субъектов Российской Федерации, однако федеральное законодательство не оставляет возможности региональным законодателям в собственных нормативных правовых актах выйти за пределы федеральных норм. Научной новизной исследования стало в связи с этим внесение предложений по расширению субъектов общественного контроля за счет общественных организаций, придание функций по дополнительному правовому регулированию субъектам Российской Федерации, а также внесены и другие предложения, содержащие элементы новизны. Практическая значимость предлагаемых дополнений заключается в том, что общественный контроль как современный динамично развивающийся институт получит дополнительные правовые ресурсы для скорейшего его внедрения в общественные правоотношения. Тем самым институты гражданского общества приобретут большую значимость в контроле за деятельностью органов власти.

*Ключевые слова:* общественный контроль, правовое регулирование, субъекты общественного контроля, формы общественного контроля

Одним из ключевых вопросов во взаимоотношениях власти и гражданского общества в современных условиях становится общественный контроль. Возможность граждан и их общественных формирований осуществлять проверку деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, их решений, давать оценку этой деятельности с точки зрения общественных интересов выступает одним из самых эффективных механизмов обеспечения прозрачности деятельности публичной власти [3, с. 32]. С другой стороны, открытость и гласность в их работе являются тем лифтом, который связывает органы власти с гражданами, позволяет улавливать общественные интересы, потребности [5, с. 20].

Общий правовой вектор в данном направлении был проложен с принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Россий-

ской Федерации». Однако, как и следует из названия закона, он закрепил лишь основные правовые алгоритмы института общественного контроля, которому должны следовать в дальнейшем законодательстве субъекты Федерации. Отдельные аспекты общественного контроля федеральным законодателем вообще не раскрыты, имеется множество отсылочных норм. Казалось бы, создано широкое поле для регионального нормотворчества, привнесения в него своих особенностей субъектами Федерации. Тем более что после принятия названного федерального правового акта наметилась активность правового регулирования по исследуемой проблеме в субъектах России. По мнению Президента Российской ассоциации общественного контроля В. В. Гриба, в 2015–2016 годах ожидается принятие десятков законов субъектов Российской Федерации в сфере общественного контроля

и сотен нормативных правовых актов на муниципальном уровне, которые должны стать правовой базой для взаимодействия государства и институтов гражданского общества и способствовать развитию общественного контроля в России [2, с. 6].

Вместе с тем есть основания усомниться в правовых возможностях региональных законодателей, поскольку Федеральный закон «Об основах общественного контроля» создает серьезные проблемы как для правотворчества, так и для правоприменительной деятельности.

Одной из серьезных проблем, содержащихся в Федеральном законе, является закрепление в ряде норм фактического запрета на введение на региональном уровне иных (не предусмотренных Федеральным законом) форм общественного контроля. Статья 18 Федерального закона предусматривает, что общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему 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. Несмотря на неоднократное указание в данной норме на «иные формы», «другие формы», не остается иллюзий о том, что в законодательстве регионов эти дополнительные формы общественного контроля не могут быть введены.

Доказательством чему является часть 2 статьи 4, закрепившая, что общественный контроль может осуществляться как в формах, *предусмотренных настоящим Федеральным законом*, так и в иных формах, *предусмотренных другими федеральными законами*. Эта позиция четко прослеживается и в другом положении – пункте 1 части 1 статьи 10, установившем, что субъекты общественного контроля вправе осуществлять его в формах, *предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами*.

Практически никаких новаций в части дополнительных форм общественного контроля на региональном уровне не подразумевается, эта сфера полностью замыкается на федеральных законах.

Очень важным аспектом в проведении общественного контроля является вопрос о его субъектах. По сути от того, кем будет осуществляться данный контроль, зависит его эффективность, качество, решение задач, возлагаемых на данный институт. В статье 9 субъектами общественного контроля названы Общественная палата Россий-

ской Федерации, общественные палаты субъектов Федерации и муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, при законодательных и исполнительных органах власти субъектов Федерации, общественные советы муниципальных образований. При необходимости могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры.

Обращает на себя внимание, что гражданин как самостоятельный субъект контроля не фигурирует в отмеченной статье 9, хотя за ним закреплено право на участие в осуществлении общественного контроля статьей 3. Это право может быть реализовано гражданином лично в качестве общественных инспекторов или общественных экспертов, а также в составе общественных или негосударственных некоммерческих объединений. Более того, гражданин не вправе по собственной инициативе выступить общественным инспектором или общественным экспертом, а может быть привлечен организатором (инициатором) проверки, что предусмотрено статьями 21, 22.

Таким образом, субъектный состав общественного контроля в части граждан представляется в Федеральном законе неполным и несколько расплывчатым. Статья 3, закрепляя право граждан на участие в общественном контроле, значительно сужает его по сравнению с субъектами, установленными статьей 9. Хотя проблема активного включения граждан в процессы управления является актуальной как в национальных масштабах, так и за рубежом [6, с. 96]. Неоспоримо, что наиболее активная часть граждан реализует свои интересы в составе общественных объединений, в силу чего гражданин – самостоятельно или в составе общественного объединения – мог бы реализовать свои возможности в сфере общественного контроля. Однако невключение обоих субъектов в статью 9 Федерального закона оставляет их положение, как наиболее реальных участников общественного контроля, неопределенным. Закон не предусматривает правовых возможностей для восполнения данного пробела и на региональном уровне. Как и в предыдущем случае с формами общественного контроля, в статье 3 в части граждан, и в части общественных объединений имеются отсылки к регулированию «в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

Региональным законодателям не остается ни малейшей возможности для конкретизации,

дополнений федеральных норм, что представляется неверным хотя бы потому, что закон «Об основах общественного контроля» заложил лишь правовой каркас общественного контроля. Его дальнейшее наполнение нужно спустить на нижестоящие уровни правового регулирования – региональный и муниципальный. От этого институт общественного контроля приобретет живучесть и выполнит свои цели.

Кстати нормы, касающиеся общественных объединений и иных некоммерческих организаций, как субъектов общественного контроля, не выдерживают никакой критики. Статья 9 Федерального закона, как нами уже упоминалось, напрямую не называет общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации в качестве субъектов общественного контроля. Часть 4 статьи 3 устанавливает, что они вправе участвовать в осуществлении общественного контроля. Согласно части 2 статьи 19 общественные объединения и негосударственные НКО являются организаторами общественного мониторинга и общественного обсуждения. Возникает закономерный вопрос, каким образом названные объединения могут иметь право на осуществление общественного контроля, быть организаторами общественного контроля, не являясь при этом субъектом общественного контроля.

Подобного рода правовые нестыковки могут быть урегулированы единственно верным способом – дополнением статьи 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» еще одним субъектом общественного контроля – общественными объединениями, иными негосударственными некоммерческими организациями. Кроме того явно напрашивается предложение о придании функций по дополнительному правовому регулированию по ряду вопросов субъектам Федерации. Часть таких вопросов была уже поднята в данной статье.

Тему недоработки закона в части субъектов общественного контроля можно продолжить. Остаются недостаточно урегулированными, например, принципы формирования региональных общественных советов. Статья 13, посвященная общественным советам при федеральных и региональных органах власти, дает представление только о порядке формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (конкурсная основа формирования совета, требования к кандидатам, право выдвижения кандидатов и т. д.). Упомянутая статья нелогична, поскольку, замахнувшись в названии на общественные

советы при федеральных и региональных органах власти, далее по тексту последние не получают никакого развития. Не делается также и отсылки к законодательству субъектов Федерации.

Нелогичным в комментируемой федеральной норме представляется часть 3: «Общественные советы могут создаваться при органах местного самоуправления». Из данной редакции не следует обязанности формирования общественных советов муниципальных образований, хотя по сути на местном уровне полноценных субъектов общественного контроля всего лишь два – общественные палаты и общественные советы. Создается впечатление о факультативном характере общественных советов на местном уровне, что, как нами уже отмечалось в одной из научных статей, безусловно является фактором, сдерживающим повсеместное создание общественных советов как важнейших институтов гражданского общества на местном уровне [4, с. 10].

Между тем, несмотря на отмеченные недостатки, препятствующие развитию регионального законодательства в сфере общественного контроля, субъекты Российской Федерации закрепляют общественный контроль в своих нормативных правовых актах. Рядом субъектов приняты специальные законы, регулирующие основные положения по осуществлению общественного контроля в своих регионах. Среди них можно отметить Закон Амурской области от 29 декабря 2014 года «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области» [2], Закон Республики Тыва от 5 июля 2015 года «Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва» [9], Закон Магаданской области от 27 февраля 2015 года «Об общественном контроле в Магаданской области» [4], Закон Пензенской области от 4 марта 2015 года «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» [11] и др.

По мнению В. В. Гриба основная масса региональных законов, в некоторой части дублируя положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», более полно раскрывает порядок формирования субъектов общественного контроля и проведения основных форм общественного контроля. Некоторые региональные законодатели основной акцент сделали на полномочиях органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере осуществления контроля [2, с. 4–5]. Многие субъекты Российской Федерации, включая и Республику Марий Эл, не торопятся принимать собственные

законы в сфере общественного контроля, справедливо полагая, что они не могут существенно дополнить федеральные нормы, внести собственные предложения, поэтому считают достаточным Федерального закона для формирования основ общественного контроля в субъекте Федерации.

Рассмотрение вопросов правового регулирования общественного контроля в более широкой плоскости высвечивает еще часть аспектов, на которые ученые обращают внимание. Так, В. В. Гриб отмечает, что при формировании правовых основ общественного контроля законодателю следовало более системно подойти к данной проблеме [1, с. 32]. Ученый отмечает, что анализ Федерального закона «Об основах общественного контроля» показывает оставление законодателем без внимания целого ряда таких важных правовых источников как Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральное конституционное законодательство. Подобный подход является нелогичным. Безусловно в иерархии источников правового регулирования общественных отношений в сфере общественного контроля основное место отводится Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», но игнорирование Конституции Российской Федерации, по мнению В. В. Гриба, не выдерживает никакой критики [1, с. 33].

Следует согласиться с ученым, что нормы Конституции Российской Федерации гарантируют основные права и свободы граждан: право на управление делами государства (статья 32), право граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (статья 33), право граждан на объединение (статья 30), право граждан собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Именно на соблюдение и реализацию указанных конституционных прав и свобод граждан прежде всего ориентировано внедрение общественного контроля в Российской Федерации [1, с. 33].

Отмеченные недостатки закона объясняются его новизной, отсутствием правовых аналогов. Практика правоприменения позволит выявить наиболее болезненные точки, что в свою очередь может быть устранено при доработке закона, которая является неизбежной.



1. Гриб В. В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 32–37.
2. Гриб В. В. Развитие регионального законодательства в сфере общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 6.
3. Дементьев А. Н., Дементьева О. А. Общественный контроль как необходимое условие обеспечения прозрачности деятельности публичной власти, предупреждения и предотвращения коррупции // Муниципальная власть. 2015. № 4. С. 32.
4. Михеева Т. Н., Горнев Р. В. К вопросу о формировании общественных советов при органах местного самоуправления // Российская юстиция. 2015. № 1. С. 10.
5. Михеева Т. Н., Яичникова Ю. С. Общественные палаты субъектов Российской Федерации: новые тенденции и перспективы // Юридический мир. 2015. № 1. С. 20.
6. Михеев Д. С. Гласность в правовом регулировании местного самоуправления зарубежных государств // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 1. С. 96.
7. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4213.
8. Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области: закон Амурской области от 29 декабря 2014 года // Амурская правда. 2015. 13 янв.
9. Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва: закон Республики Тыва от 5 июля 2015 года // Тувинская правда. 2015. 16 июля.
10. Об общественном контроле в Магаданской области: закон Магаданской области от 27 февраля 2015 года // Приложение к газете «Магаданская правда». 2015. 3 марта.
11. О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области: закон Пензенской области от 4 марта 2015 года // Пензенские губернские ведомости. 2015. 10 марта.

*Статья поступила в редакцию 22.02.2016 г.*

**Для цитирования:** Михеева Т. Н. О правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации // Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2016. № 1 (5). С. 73–77.

#### Об авторе

**Михеева Татьяна Николаевна**, доктор юридических наук, профессор, Марийский государственный университет, Йошкар-Ола, Miheeva\_TN@energy.mari.ru

T. N. Mikheeva

Mari State University, Yoshkar-Ola

## LEGAL REGULATION OF PUBLIC CONTROL IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The issue raised in the article is urgent in view of the formation of legal framework of public control in the Russian Federation and the adoption of the Federal Law "On the basis of social control in the Russian Federation". The aim of the study is the possibility of legal regulation of the institute of public control by the laws of the subjects of the Russian Federation. Research methodology includes both general scientific and special legal methods. Classic methods of cognition, such as analysis, synthesis, analogy, are used in the research. The initial methods of studying the foundations of public control are systematic-structural and formal-legal methods. This set of methods has allowed analyzing the federal legislation in terms of public control. As a result, the obvious problems in terms of legal regulation at the federal level were identified. In some points, as regards subject composition of public control, for example, it was established the absence of some of the most potentially active groups that can participate in public control measures. It would be possible to resolve these issues by the laws of the subjects of the Russian Federation, but federal law does not leave the possibility, for regional legislators in their own regulations, to go beyond the federal regulations. Thus, the scientific novelty of the study was the introduction of proposals to expand the subjects of public control by civil society organizations, the empowerment of the subjects of the Russian Federation in functions for additional legal regulation, and the introduction of other proposals containing elements of novelty. The practical significance of the proposed amendments is that public control as a modern dynamic institution will receive additional legal resources to accelerate its introduction to the public relationship. Thus, civil society institutions will become increasingly important to monitor the activities of government.

*Keywords:* public control, social control, legal regulation, subjects of public control, forms of public control



1. Grib V. V. Aktual'nye problemy formirovaniya pravovyh osnov obshhestvennogo kontrolja. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2014, n. 12, pp. 32–37.

2. Grib V. V. Razvitie regional'nogo zakonodatel'stva v sfere obshhestvennogo kontrolja. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2015, no. 11, p. 6.

3. Dement'ev A. N., Dement'eva O. A. Obshhestvennyj kontrol' kak neobhodimoe uslovie obespechenija prozrachnosti dejatel'nosti publichnoj vlasti, preduprezhdenija i predotvrashhenija korrupcii. *Municipal'naja vlast'*. 2015, no. 4, p. 32.

4. Miheeva T. N., Gornev R. V. K voprosu o formirovanii obshhestvennyh sovetov pri organah mestnogo samoupravlenija. *Rossijskaja justicija*. 2015, no. 1, p. 10.

5. Miheeva T. N., Jaichnikova Ju. S. Obshhestvennye palaty sub#ektov Rossijskoj Federacii: novye tendencii i perspektivy. *Juridicheskij mir*. 2015, n. 1, p. 20.

6. Miheev D. S. Glasnost' v pravovom regulirovanii mestnogo samoupravlenija zarubezhnyh gosudarstv. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*. 2014, no. 1, p. 96.

7. Ob osnovah obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon ot 21 ijulja 2014 goda № 212-FZ. *SZ RF*. 2014, no. 30 (chast' 1), st. 4213.

8. Ob otdel'nyh voprosah organizacii i osushhestvlenija obshhestvennogo kontrolja na territorii Amurskoj oblasti: zakon Amurskoj oblasti ot 29 dekabrja 2014 goda. *Amurskaja pravda*. 2015, 13 janv.

9. Ob osushhestvlenii obshhestvennogo kontrolja v Respublike Tyva: zakon Respubliki Tyva ot 5 ijulja 2015 goda. *Tuvinskaja Pravda*, 2015, 16 ijulja.

10. Ob obshhestvennom kontrole v Magadanskoj oblasti: zakon Magadanskoj oblasti ot 27 fevralja 2015 goda. *Prilozhenie k gazete «Magadanskaja pravda»*. 2015, 3 marta.

11. O porjadke organizacii i osushhestvlenija obshhestvennogo kontrolja v Penzenskoj oblasti: zakon Penzenskoj oblasti ot 4 marta 2015 goda, *Penzenskie gubernskie vedomosti*. 2015, 10 marta.

Submitted 22.02.2016.

**Citation for an article:** Mikheeva T. N. Legal regulation of public control in the subjects of the Russian Federation. *Vestnik of Mari State University. Chapter "History. Law"*. 2016, no. 1 (5), pp. 73–77.

### About the autor

**Mikheeva Tat'yana Nikolaevna**, Doctor of Law, Professor, Mari State University, Yoshkar-Ola, Miheeva\_TN@energy.mari.ru