

УДК 34: 35 (470+571)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.Г. Дудко

Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о том, что в субъектах Российской Федерации наиболее разработанными направлениями контроля в плане правового обеспечения являются парламентский, административный и финансовый контроль. Наименьшую нормативную обеспеченность имеет общественный контроль. Однако в целом в регионах, входящих в состав Приволжского федерального округа, пока не сложилось системного и полного нормативного регулирования ни по одному из направлений контроля. Это связано с отсутствием в российских регионах общей модели развития государственного и общественного контроля. В основном формирование регионального законодательства о контроле пока обусловлено изменением федерального законодательства. Требуется упорядоченность нормативного массива, обеспечивающего реализацию парламентского, административного, финансового и общественного контроля.

***Ключевые слова:** контроль, административный контроль, общественный контроль, парламентский контроль, финансовый контроль, законодательство, субъект Российской Федерации.*

Динамичное развитие регионального законодательства в области контроля обусловлено, с одной стороны, стремлением властей субъектов Российской Федерации развить и усилить различные формы контроля, с другой стороны, оно вызвано активным изменением федерального законодательства. И все же нормативное регулирование контроля следует признать недостаточно системным. Проведенное исследование правового регулирования государственного (парламентского, административного, финансового) и общественного контроля в субъектах Российской Федерации обнаружило целый комплекс проблем, связанных с содержанием и развитием федерального и регионального законодательства в данных сферах государственного управления.

Парламентский контроль. Результаты исследования в области правового регулирования парламентского контроля в субъектах РФ позволяют заключить, что данный вид контроля составляет неотъемлемую функцию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Очевидно, что природа региональных парламентов не может быть сведена исключительно к законодательной и представительской функциям. В современных условиях, когда многократно возросло влияние исполнительной власти, усили-

лась ее бюрократическая составляющая (при одновременном развитии «скрытых» форм деятельности), именно парламент в силу своей представительной природы и непосредственной связи с избирателями должен обеспечивать конституционно установленные цели развития Российской государственности (демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское государство) и осуществлять наблюдение, а также проверку деятельности всей системы публичных органов власти региона. Контрольные полномочия дают возможность высшему представительному органу государственной власти субъекта РФ оказывать существенное влияние на функционирование всей системы власти субъекта федерации.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что законодательные органы вправе контролировать соблюдение и исполнение законов субъектов РФ¹. Однако этим не ограничивается их контрольная деятельность. Специальным образом оговорено осуществление контроля за исполнением регионального бюджета, исполнением бюджетов региональных территориальных государственных внебюджетных фондов, контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ (п. 4 ст. 5). Кроме того, законодательный орган власти вправе осуществлять контроль за реализацией программ социально-экономического развития региона (подп. «в» п. 2 ст. 21).

Отсюда следует, что, во-первых, федеральный законодатель определил контроль неотъемлемой функцией региональных парламентов, что соответствует их политической природе как представительных органов; во-вторых, выделил ряд важных направлений по осуществлению парламентского контроля, которые охватывают как предметы ведения (совместное ведение и ведение субъектов РФ), так и определенные сферы (бюджет, собственность, экономика, социальная сфера и др.); в-третьих, допускает применение различных форм и методов при осуществлении контроля.

Расширение сферы контрольных полномочий региональных парламентов произошло в силу изменения ст. 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

сийской Федерации» Федеральным законом от 29 марта 2010 № 29-ФЗ². Было закреплено право законодательного органа субъекта РФ заслушивать ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ о результатах деятельности соответствующего высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Полагаем, эта позиция региональных парламентов существенно укрепилась, если были бы определены механизм проверки представляемых сведений и меры ответственности высшего должностного лица в случае отрицательной оценки его деятельности.

Таким образом, федеральный законодатель определил направления по осуществлению парламентского контроля и, несомненно, способствовал его развитию в субъектах Российской Федерации. При этом следует подчеркнуть, что исчерпывающим образом не установлено региональное правовое регулирование парламентского контроля. Субъекты Российской Федерации самостоятельно избирают форму правового регулирования, определяют формы контроля, устанавливают механизм его осуществления, объекты контроля, решают иные вопросы. В настоящее время правовое регулирование осуществления контрольных полномочий парламентами осуществлено во всех субъектах РФ.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, как правило, закрепляют природу законодательных (представительных) органов как осуществляющих законодательную и представительскую функции. Однако в ряде основных законов прямо установлено, что законодательный орган осуществляет контрольные полномочия (например, Чувашская Республика, Республика Марий Эл, Рязанская область и др.). Полагаю, что в конституциях и уставах субъектов контрольная функция должна получить четкое закрепление и выражение. Например, может быть использована следующая формула: (наименование законодательного органа) осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) (наименование субъекта РФ) и законом (наименование субъекта РФ).

Нормирование контрольной деятельности региональных парламентов не исчерпывается исключительно конституционным (уставным) уровнем. Так, в одних субъектах РФ приняты специальные законы о контрольных полномочиях парламента (например, Республика Мордовия, Вологодская область, Санкт-Петербург). В других регулируется деятельность законодательных органов по контролю за соблюдением и исполнением законов (например, Республика Алтай). Весьма распро-

² Федеральный закон от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1549.

странено принятие региональных законов о парламентском контроле в финансовой сфере (например, Калининградская область, Свердловская область). Такое разнообразие в подходе к регулированию парламентского контроля является адекватным, позволяет учитывать особенности регионов.

Полагаем, наиболее удачным является подход регионального законодателя, при котором в специальном законе урегулированы наиболее полно все контрольные полномочия парламента. Такой закон может именоваться «О контрольных полномочиях (наименование органа)». В содержательном плане такой закон должен исчерпывающим образом регулировать все формы и методы осуществления парламентского контроля, устанавливать процедуры взаимодействия с органами, институционально сопряженными в выполнении данной функции (например, с контрольно-счетным органом, создаваемым парламентом субъекта РФ), а также иными органами, осуществляющими контрольные полномочия в регионе. Разумеется, детально процедуры должны быть закреплены в регламенте соответствующего парламента.

Парламентский контроль, его формы, объем и пределы осуществления обусловлены в каждом субъекте Российской Федерации рядом обстоятельств: полномочиями парламента, реальным балансом властей, этапом развития, традициями и др. При этом не последнюю роль играет уровень парламентской культуры, которая включает способность депутатов адаптировать «внешний» опыт (иных регионов России, зарубежный опыт) и опыт своей предшествующей деятельности. Развитие современных форм парламентского контроля в регионах демонстрирует как новелляции, так обращение к традиционным (выработанным, в частности, практикой советов народных депутатов) механизмам осуществления контроля.

Наиболее общими формами парламентского контроля в субъектах Российской Федерации выступают: 1) парламентские слушания; 2) заслушивание доклада правительства; 3) заслушивание информации членов правительства; 4) запрос депутатов, депутатских объединений, комитетов; 5) парламентские расследования. Это в основном процедурно-обеспечительные формы контроля. Во многом субъекты РФ в настоящее время ориентируются на положения Федерального закона от 7 мая 2013 г. «О парламентском контроле»³.

В законодательстве субъектов РФ закрепляются также иные формы парламентского контроля. Например, в Законе Республики Мордовия «О контрольных полномочиях Государственного собрания Республики

³ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

Мордовия» наряду с указанными выше закреплены такие формы, как обращение депутата, комитета Государственного собрания в органы государственной власти Республики Мордовия, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, расположенные на территории Республики Мордовия, по вопросам контроля; конференции, «круглые столы», семинары и другие мероприятия по вопросам контроля. При этом перечень форм остается открытым: могут быть «иные формы, предусмотренные федеральными законами и законами Республики Мордовия» (п. 1 ст. 2)⁴.

Каждая из форм парламентского контроля востребуется в разной мере. Наиболее применяемые из них: заслушивание доклада правительства, информации членов правительства и запрос депутатов (депутатских объединений, комитетов). В некотором смысле они являются «устоявшимися». При этом следует отметить, что эффективность данных процедур (форм), обеспечивающих реализацию контрольных полномочий законодательных органов, остается на довольно низком уровне.

Парламентский контроль, будучи неотъемлемой частью парламентской деятельности, должен гарантировать реализацию наиболее общего принципа «ответственного правления», составляющего суть парламентаризма, а закрепляемые на региональном уровне формы и методы парламентского контроля должны быть наполнены реальным содержанием, стать действительными и эффективными.

Административный контроль. Изучение вопроса правового регулирования административного контроля в субъектах Российской Федерации показало, что в настоящее время административный контроль осуществляется как федеральными органами исполнительной власти (на соответствующей территории), так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом законодатель по-разному подходит к решению вопроса о разграничении компетенции федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении контроля.

Отсутствие единого подхода объясняется особенностями соответствующих общественных отношений (сфера возникновения и состав участников), а также другими факторами, например, такими, как политическая целесообразность, экономические затраты и т.д. Проведенный анализ показал, что возможно функционирование федеральных и региональных органов исполнительной власти, наделенных различными контрольными полномочиями (по объему, по целям и т.д.). Это характерно,

⁴ Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Изв. Мордовии 2008. 31 окт.

например, для осуществления контроля в такой области, как борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При осуществлении контроля возможно функциональное подчинение исполнительных органов субъекта Российской Федерации соответствующим федеральным органам исполнительной власти. Такая модель реализуется в процессе контроля за соблюдением законодательства, действующего в электроэнергетике. Контролирующими органами являются Федеральная служба по тарифам, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в Нижегородской области – Региональная служба по тарифам, в Пензенской области – Управление по регулированию тарифов и энергосбережению, в Самарской области – Министерство промышленности, энергетики и технологий, в Республике Мордовия – Министерство энергетики и тарифной политики). Федеральные и региональные органы имеют разные объемы полномочий, предмет контроля и его формы. Федеральная служба по тарифам вправе отменять решения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, принятые с превышением их полномочий в области государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике.

В других случаях контрольные полномочия могут быть схожими, но осуществляются они в отношении различных объектов (сооружений, промышленных комплексов, территорий). В качестве примера можно привести осуществление надзора в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Данный вид контроля осуществляется территориальными органами соответствующих федеральных структур и исполнительными органами субъектов Российской Федерации. Так, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору контролирует хозяйствующих субъектов, а также исполнительные органы субъектов Российской Федерации, осуществляющих данный вид надзора (в Нижегородской области это Комитет государственного ветеринарного надзора, в Ульяновской и Саратовской областях - управления ветеринарии, в Республике Мордовия - Республиканская ветеринарная служба).

Аналогичным образом распределяются контрольные полномочия и в области строительства. На территории Республики Мордовия, Нижегородской, Пензенской, Ульяновской областей данный вид надзора осуществляется Волжско-Окским управлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также исполнительными органами субъектов Российской Федерации - Инспекцией государственного строительного надзора (Республика Мордовия, Нижегородская, Саратовская, Ульяновская области), Управлением го-

сударственной инспекции в жилищной, строительной сферах и по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (Пензенская область).

В региональном законодательстве при нормативном регулировании контрольной деятельности активно используются термины «контроль» и «надзор». При этом четкого разграничения этих понятий не проводится, что обусловлено как отсутствием единства понимания в научной среде, так и нередко отождествлением в федеральном законодательстве.

Финансовый контроль. Исследование в области правового регулирования, организации и осуществления финансового контроля в субъектах РФ позволяет сделать вывод об отсутствии системного подхода в регулировании данного вопроса. Финансовый контроль в субъектах РФ во многом ограничивается одним его направлением - бюджетным контролем. Поэтому региональная нормативно-правовая база о финансовом контроле, помимо Бюджетного кодекса Российской Федерации, в основном состоит из законов о бюджетном процессе (например, Закон РМ от 14 июля 2008 г. «О бюджетном процессе в Республике Мордовия»⁵; Закон Пензенской области от 07 апреля 2003 г. «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Пензенской области»⁶ и т.д.) и о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации (например, Закон РМ от 28 декабря 2011 г. «О Счетной палате Республики Мордовия»⁷; Закон РТ от 07 июня 2004 г. «О Счетной палате Республики Татарстан»⁸; Закон УР от 10 октября 2011 г. «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики»⁹ и т.д.), а также ряда подзаконных актов региональных правительств и министерств финансов об организации ведомственного финансово-бюджетного контроля (например, Постановление Правительства Пермского края от 28 октября 2008 г. «Об утверждении единых требований (стандартов) к порядку организации и осуществления финансового контроля исполни-

⁵ Закон Республики Мордовия от 14 июля 2008 г. № 56-З «О бюджетном процессе в Республике Мордовия» // Изв. Мордовии. 2008. 16 июля.

⁶ Закон Пензенской области от 07 апреля 2003 г. № 463-ЗПО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2003. 24 апр.

⁷ Закон Республики Мордовия от 28 декабря 2011 г. № 82-З «О Счетной палате Республики Мордовия» // Изв. Мордовии. 2011. 30 дек.

⁸ Закон Республики Татарстан от 07 июня 2004 г. № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2011. 14 окт.

⁹ Закон Удмуртской Республики от 10 октября 2011 г. № 51-РЗ «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики» // Изв. Удмурт. Республ. 2011. 01 ноября.

тельными органами государственной власти Пермского края»¹⁰; Приказ Министерства финансов Пермского края от 19 июля 2010 г. «Об утверждении Регламента осуществления последующего государственного финансового контроля исполнительными органами государственной власти Пермского края»¹¹ и др.).

Специальный закон о государственном финансовом контроле в настоящее время принят только в трех субъектах Российской Федерации, а именно в Республике Саха (Якутия), Волгоградской и Нижегородской областях (Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. «О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия)»¹²; Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. «О финансовом контроле на территории Волгоградской области»¹³; Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области»¹⁴). В Законе Алтайского края от 03 сентября 2007 г. «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» данному вопросу посвящено всего четыре статьи¹⁵.

Указанные законы регулируют общие положения о финансовом контроле (цель, понятия (термины), принципы, направления контроля) и устанавливают систему контрольных органов и их полномочия, ответственность и ряд других вопросов. Данное обстоятельство подтверждает общий вывод о большой значимости данных законов для унификации организации и осуществления финансового контроля в регионе.

¹⁰ Постановление Правительства Пермского края от 28 октября 2008 г. № 578-п «Об утверждении единых требований (стандартов) к порядку организации и осуществления финансового контроля исполнительными органами государственной власти Пермского края» // Бюллетень правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2008. № 18.

¹¹ Приказ Министерства финансов Пермского края от 19 июля 2010 г. № СЭД-39-01-03-125 «Об утверждении Регламента осуществления последующего государственного финансового контроля исполнительными органами государственной власти Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2010. № 29.

¹² Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. 320-З № 653-III «О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якут. вед. 2006. 12 мая.

¹³ Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоград. правда. 2008. 10 дек.

¹⁴ Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» // Правовая среда. 2010. 12 марта.

¹⁵ Закон Алтайского края от 03 сентября 2007 г. № 75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» // Алтайская правда. 2007. 5 сент.

Сравнительный анализ законов субъектов РФ обнаруживает ряд проблем. Во-первых, это выражается в различном понимании и определении региональным законодателем понятий (терминов), используемых в правовом регулировании финансового контроля (например, таких, как эффективность, результативность, экономичность, финансовая экспертиза и т.д.). Данное обстоятельство негативно влияет на полноту и согласованность правового регулирования методического обеспечения организации и проведения контрольных мероприятий. Во-вторых, отличается система органов финансово-бюджетного контроля в регионах. В-третьих, разнятся способы обеспечения согласованности (координации) деятельности органов финансово-бюджетного контроля как в самом субъекте, так и на федеральном уровне. Например, в Нижегородской области данная функция возложена на Координационный совет по вопросам государственного и муниципального финансового контроля, а в Республике Саха (Якутия) - на вице-президента Республики. Принимая во внимание то обстоятельство, что основная роль в организации и осуществлении независимого внешнего финансово-бюджетного контроля возложена на контрольно-счетные органы субъектов РФ (контрольно-счетные палаты, счетные палаты), полагаем, что координационную функцию должны реализовывать именно данные органы.

Обобщая опыт регионов, следует отметить, что финансовый контроль в субъектах РФ могут осуществлять: 1) законодательный (представительный) орган государственной власти; 2) контрольно-счетный орган; 3) министерство финансов; 3) контрольные органы, создаваемые высшим должностным лицом (высшим исполнительным органом государственной власти) (например, Постановление Правительства Самарской области от 19 июня 2012 г. «О формировании службы государственного финансового контроля Самарской области и реорганизации аппарата Правительства Самарской области»¹⁶); 4) главные распорядители, распорядители бюджетных средств; 5) контрольно-счетные органы муниципальных образований. Контрольно-счетные органы муниципальных образований в данную систему включены в связи с возможным осуществлением ими финансово-бюджетного контроля за расходами средств регионального бюджета и по договоренности с контрольно-счетным органом субъекта РФ (например, Закон Оренбургской области от 15 декабря 2011 г. «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных обра-

¹⁶ Постановление Правительства Самарской области от 19 июня 2012 г. № 283 «О формировании службы государственного финансового контроля Самарской области и реорганизации аппарата Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня.

зований, расположенных на территории Оренбургской области»¹⁷; Закон Самарской области от 30 сентября 2011 г. «О счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области»¹⁸). Такое разнообразие при осуществлении функции финансового контроля отнюдь не приводит к его упорядоченности и должной координации. Одно из решений данной проблемы заключено в разработке и принятии единой программы развития государственного финансового контроля на региональном уровне.

Определенный этап развития финансово-бюджетного контроля в субъектах РФ связан с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁹. Данный закон позволил внедрить единый подход в организацию и деятельность контрольно-счетных органов во всех субъектах РФ. Однако создал и ряд проблем. Так, например, Закон неоднозначно определил роль высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в процедуре формирования состава контрольно-счетного органа (ст. 6). На практике, например, в Республике Мордовия это привело к ситуации, когда кандидатуры аудиторов Счетной палаты РМ вносятся в Государственное собрание РМ только после их согласования с Главой РМ. Такой подход не отвечает требованию независимости аудиторов. Требуется уточнения и норма ст. 14 Федерального закона, которая предоставляет право контрольно-счетным органам составлять протоколы об административных правонарушениях.

Таким образом, следует заключить, что для усовершенствования регионального законодательства в области финансового контроля необходимо разработать и принять согласованную программу действий по развитию государственного финансового контроля на федеральном и региональном уровнях, принять Федеральный закон «О финансовом

¹⁷ Закон Оренбургской области от 15 декабря 2011 г. № 653/174-V-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Оренбургской области» // Оренбуржье. 2011. 29 дек.

¹⁸ Закон Самарской области от 30 сентября 2011 г. № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 4 окт.

¹⁹ Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

контроле в Российской Федерации» и аналогичные законы в субъектах РФ.

Общественный контроль. Исследование правового регулирования общественного контроля в субъектах Российской Федерации совершенно определенно свидетельствует о недостаточности и несовершенстве правовой базы, действующей в субъектах РФ.

Следует признать отсутствие должной системности законодательного регулирования общественного контроля. В федеральном законодательстве нет общих критериев построения системы общественного контроля субъекта РФ и, как следствие, значительный перечень подлежащих правовому регулированию вопросов отдан на усмотрение регионального законодателя. Законодательство об общественном контроле в субъектах РФ отличается разнообразием подходов к предмету правового регулирования, является весьма хаотичным и противоречивым. Однако существует ряд проблемных аспектов и тенденций, характерных для законодательства большинства субъектов Российской Федерации.

Анализ законодательства субъектов РФ показал, что на данном этапе ключевой является задача нормативного закрепления перечня органов общественного контроля, действующих на территории субъекта. Особое внимание необходимо уделить порядку формирования органов общественного контроля, который должен соответствовать принципу независимости органов общественного контроля от органов государства. На формирование органов общественного контроля не должны оказывать влияния субъекты, деятельность которых подвержена общественному контролю. Порядок формирования органов общественного контроля должен иметь наиболее демократический характер.

Важно, чтобы субъекты общественного контроля были независимы от государства в лице его органов в организационном плане; органы общественного контроля должны иметь аппарат, обеспечивающий их деятельность, формируемый соответствующим органом общественного контроля и финансируемый за счет средств органа общественного контроля.

Особое внимание следует уделить финансовой независимости органов общественного контроля. Полагаем, их финансирование должно быть предусмотрено отдельной строкой в региональном бюджете.

Важным органом общественного контроля является общественная палата субъекта РФ. Недопустимым представляется порядок, при котором общественная палата субъекта РФ формируется не как независимый орган общественного контроля, а как орган, действующий при высшем должностном лице субъекта РФ или правительстве субъекта РФ либо при законодательном органе субъекта РФ. Предусмотренный законами многих субъектов РФ (например, Закон Республики Мордовия от

20 февраля 2006 г. №7-З «Об Общественной палате Республики Мордовия»²⁰, Закон Республики Татарстан от 14 октября 2005 г. №103-ЗРТ «Об Общественной палате Республики Татарстан»²¹) порядок формирования общественной палаты, при котором часть членов формально независимой общественной палаты назначается высшим должностным лицом субъекта РФ, представляется неприемлемым, так же как и назначение части членов общественной палаты субъекта РФ решением законодательного органа субъекта.

Полагаем, что общие требования к порядку формирования и деятельности общественных палат субъектов РФ, а также обязательность их создания в субъекте РФ следует закрепить на уровне федерального закона. В данном законе необходимо установить порядок, согласно которому общественная палата формируется в субъекте РФ на общем собрании региональных и местных общественных объединений из числа их представителей путем проведения рейтингового голосования. При этом функции назначения даты, времени и места общего собрания представителей общественных объединений и некоммерческих организаций для проведения рейтингового голосования с целью приема в члены общественной палаты, а также контроль за соблюдением порядка проведения собрания следует возложить не на администрацию высшего должностного лица субъекта РФ (как это установлено в Республике Мордовия), а на избирательную комиссию субъекта РФ. Количество членов общественной палаты субъекта РФ целесообразно определять законом субъекта РФ, но в рамках, указанных федеральным законом.

Необходимо провести подготовку и внедрение региональных программ по содействию развитию общественного контроля за избирательным процессом, общественного контроля за соблюдением законных прав и интересов работников в области охраны труда, общественного контроля за соблюдением прав потребителей, общественного контроля за экологической безопасностью в связи с высокой вероятностью совершения правонарушений в данных сферах.

Список литературы

1. Закон Алтайского края от 3 сентября 2007 г. № 75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» // Алтайская правда. 2007. 05 сент.

²⁰ Закон Республики Мордовия от 20 февраля 2006 г. № 7-З «Об Общественной палате Республики Мордовия» // Изв. Мордовии. 2006. 21 февр.

²¹ Закон Республики Татарстан от 14 октября 2005 г. № 103-ЗРТ «Об Общественной палате Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2005. 18 окт.

2. Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоград. правда. 2008. 10 дек.

3. Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» // Правовая среда. 2010. 12 марта.

4. Закон Оренбургской области от 15 декабря 2011 г. № 653/174-V-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Оренбургской области» // Оренбуржье. 2011. 29 дек.

5. Закон Пензенской области от 7 апреля 2003 г. № 463-ЗПО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2003. 24 апр.

6. Закон Республики Мордовия от 20 февраля 2006 г. № 7-З «Об Общественной палате Республики Мордовия» // Изв. Мордовии. 2006. 21 февр.

7. Закон Республики Мордовия от 14 июля 2008 г. № 56-З «О бюджетном процессе в Республике Мордовия» // Изв. Мордовии. 2008. 16 июля.

8. Закон Республики Мордовия от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Изв. Мордовии. 2008. 31 окт.

9. Закон Республики Мордовия от 28 декабря 2011 г. № 82-З «О Счетной палате Республики Мордовия» // Изв. Мордовии. 2011. 30 дек.

10. Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. 320-З № 653-III «О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якут. ведомости. 2006. 12 мая.

11. Закон Республики Татарстан от 7 июня 2004 г. № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2011. 14 окт.

12. Закон Республики Татарстан от 14 октября 2005 г. № 103-ЗРТ «Об Общественной палате Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2005. 18 окт.

13. Закон Самарской области от 30 сентября 2011 г. № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 04 окт.

14. Закон Удмуртской Республики от 10 октября 2011 г. № 51-РЗ «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики» // Изв. Удмуртской Республики. 2011. 01 ноября.

15. Постановление Правительства Пермского края от 28 октября 2008 г. № 578-п «Об утверждении единых требований (стандартов) к порядку организации и осуществления финансового контроля исполнительными органами государственной власти Пермского края» // Бюллетень правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2008. № 18.

16. Постановление Правительства Самарской области от 19 июня 2012 г. № 283 «О формировании службы государственного финансового контроля Самарской области и реорганизации аппарата Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня.

17. Приказ Министерства финансов Пермского края от 19 июля 2010 г. № СЭД-39-01-03-125 «Об утверждении Регламента осуществления последующего государственного финансового контроля исполнительными органами государственной власти Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2010. № 29.

18. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

19. Федеральный закон от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1549.

20. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

21. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

THE LEGAL REGULATION OF CONTROL IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

I.G. Dudko

Ogarev Mordovia State University

The results of this survey show that legal regulation of control in the subjects of the Russian Federation in each of areas has its own peculiarities. The most developed areas of control, in terms of legal support, are the parliamentary, administrative and financial control. The lowest regulatory provision has public control. But, generally, the subjects of the Russian Federation entering in the Volga Federal district, has not yet happened system and full regulation no one of the directions of control. It is connected with absence in the Russian regions of the General model of development of state and public control. The establishment of regional legislation about the control until caused by change of the Federal legislation. Required the orderliness of the regulatory framework of ensuring the implementation of the parliamentary, administrative, financial and public control.

Keywords: *control, administrative control, social control, parliamentary control, financial control, law, subject of the Russian Federation.*

Об авторе

Дудко Игорь Геннадьевич - доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой государственного и административного права ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», E-mail: idu2000@yandex.ru

Dudko Igor - Doctor of Law, Professor, Head of State and Administrative Law VPO "Mordovia State University. NP Ogareva», E-mail: idu2000@yandex.ru

Дудко И.Г. Конституционно-правовое регулирование контроля в субъектах Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 1. С. 185 – 199.