

Вопросы публичного права

УДК 342.518+351.9

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

П. Б. Жгучев

Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва,
г. Саранск

Рассматривается правовое регулирование общественного контроля как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Автор отслеживает динамику развития законодательства об общественном контроле за несколько лет, выявляет тенденции этого развития. Особое внимание в статье уделяется необходимости выстраивания четкой и непротиворечивой иерархии норм, посредством которых осуществляется правовое регулирование общественного контроля. Указывается на обусловленность общественного контроля нормами Конституции Российской Федерации. Рассмотрен вопрос об определении пределов компетенции субъектов Российской Федерации в правовом регулировании общественного контроля. На основе проведенного анализа сформулированы предложения по совершенствованию посвященного общественному контролю массива нормативных правовых актов.

***Ключевые слова:** общественный контроль, правовое регулирование, федеральное законодательство, региональное законодательство, система законодательства.*

В Российской Федерации общественному контролю посвящен большой массив нормативных правовых актов. При этом наиболее общие вопросы организации общественного контроля в РФ регулирует Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Мною было отмечено в предыдущих статьях, что действующее российское законодательство в большей степени направлено на создание зависимых и полугосударственных субъектов общественного контроля, нежели на формирование реально активных и независимых гражданских структур¹. К настоящему времени под влиянием высказываемой российскими теоретиками и практиками критики в законодательство об общественном контроле были внесены изменения. Законодателем

¹ См., например: Жгучев П.Б. К вопросу о порядке формирования органов общественного контроля // Экономика, социология и право. 2012. № 12. С. 139 - 143.

пересмотрен порядок формирования Общественной палаты РФ, теперь часть ее состава формируется посредством рейтингового интернет-голосования. Реформирован порядок формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. В Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» было воспроизведено предложенное (за 2 года до принятия этого закона) Д.С. Михеевым определение конфликта интересов².

Деятельность самих субъектов общественного контроля также влияет на изменчивость федерального и регионального законодательства. Например, в 2011 г. по результатам общественной экспертизы, проведенной Общественной палатой Томской области³, были внесены дополнения и изменения в Закон Томской области от 7 июля 2009 г. № 110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области».

Таким образом, российское законодательство восприимчиво к высказываемой в его адрес критике, что стоит приветствовать.

Открытым остается вопрос о системе и структуре законодательства об общественном контроле.

Профессор В.П. Беляев, придерживаясь мнения о необходимости более четкого правового регулирования контроля, приходит к выводу о необходимости принятия федерального закона «Об организации государственного и общественного контроля в Российской Федерации»⁴.

Совмещение правового регулирования государственного и общественного контроля в рамках одного нормативного акта не представляется целесообразным, поскольку государственный и общественный контроль значительно различаются по своей сущности, реализуются разными субъектами, на основе разных принципов и в разных формах. Думается, что принятие отдельного закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» было правильным шагом.

А.И. Хорошильцев полагает, что удачнее и правильней именовать такой закон «О контрольной власти народа и общественном контроле».

² Михеев Д.С. Общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления: проблемы становления и тенденции развития: монография. Йошкар-Ола, 2012. С. 16 - 17.

³ Кравченко В.К. Общественный контроль как ключевая форма участия институтов гражданского общества в сфере профилактики коррупционных правонарушений [Электронный ресурс] // Участие институтов гражданского общества в реализации государственной политики в области противодействия коррупции / Материалы парламентских слушаний в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (22 июня 2012 г.). URL: <http://council.gov.ru/activity/analytics/publications/581> (Дата обращения: 15.10.2015 г.)

⁴ Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования: монография / В.П. Беляев, О.В. Брежнев, И.Б. Лагутин, А.И. Хорошильцев. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 61.

Названный выше автор считает, что потребность в увязывании общественного контроля и контрольной власти народа в одном законе вытекает из ряда причин. Во-первых, потому, что власть народа и его контрольная власть являются основополагающими факторами по отношению к общественному контролю. Во-вторых, термин «власть народа» имеет более определенный смысл и закреплён в Конституции в отличие от понятия «общественный контроль». Для введения понятия последнего в правовое поле его необходимо опосредовать конституционно закреплённым понятием «власть народа» и соответственно понятием его контрольной власти⁵.

Не соглашаясь с точкой зрения А.И. Хорошильцева, отмечу, что не вижу целесообразности в перегрузке законодательства лишней терминологией. Нормативное закрепление понятия «контрольная власть народа» не представляется необходимым шагом, поскольку и без введения этого термина можно указать в законе, что право граждан на общественный контроль нормативно закрепляется на основании и во исполнение ст. 3 Конституции РФ.

Г.Т. Чернобель предлагает внести изменения непосредственно в Конституцию РФ и дополнить ее разделами «Гражданское общество» и «Общественный контроль»⁶.

Полагаю внесение предложенных изменений в Конституцию РФ излишним, считаю, что ее текст должен быть по возможности стабилен и в него не должны вноситься изменения без крайней на то необходимости, тем более Конституция не должна становиться излишне объемной и казуистичной. Конституция РФ - это ядро российской правовой системы, а не акт всеобъемлющей кодификации, она создает юридическую основу для всех отраслей права и требует дальнейшей конкретизации ее норм в актах законодательства, а не регулирует исчерпывающим образом все «болезненные» на данный момент сферы общественных отношений.

Важно обратить внимание на системообразующий характер закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В указанном законе определены принципы общественного контроля, закреплены перечни субъектов и форм общественного контроля. Однако закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не отражает специфику осуществления общественного контроля в различных его сферах. Очевидно, отразить такую специфику призваны иные нормативные правовые акты. Таким образом, закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» является своего рода

⁵ Там же. С. 64 - 65.

⁶ Цит. по: Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2(194). С. 135 - 136.

стержнем правового регулирования общественного контроля, и нелогичным будет, если иные акты, посвященные общественному контролю, будут этому закону противоречить. Следовательно, в названном законе необходимо указать, что все иные нормативные правовые акты, осуществляющие правовое регулирование общественного контроля, не должны противоречить Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Следует отметить существующую в научной литературе точку зрения, что на федеральном уровне должны быть заданы лишь общие алгоритмы в части контрольной деятельности общественных структур за властными органами. Например, Д.С. Михеев пишет: «Федеративный характер российского государства обязывает отводить значительную роль для конкретизации федеральных норм нормативным правовым актам субъектов Федерации. В этой связи видится, что подробную регламентацию процедур, форм общественного контроля, особенностей субъективного состава такого контроля и другие аспекты института общественного контроля должны найти в законодательстве субъектов»⁷. Кроме того, ученый полагает, что с учетом местных особенностей многие аспекты контрольной деятельности граждан могут найти отражение в правовых актах, принятых представительными органами муниципальных образований⁸.

Не могу в полной мере согласиться с цитируемым автором. Несомненно, общественный контроль нельзя урегулировать исключительно федеральным законодательством, субъектам РФ и муниципальным образованиям должно быть оставлено некоторое пространство в регулировании данного вопроса, исходя из особенностей того или иного региона. Однако федеральный центр должен создать прочную основу общественного контроля путем выработки принципов общественного контроля и выстраивания на их основе действенных механизмов осуществления общественного контроля.

Отмечу, что попытки создания регионального законодательства об общественном контроле предпринимаются уже довольно давно, и они далеко не всегда удачны.

В частности, обращу внимание на процесс принятия системообразующих региональных законов об общественном контроле. Заметным событием и важным шагом в развитии общественного контроля в РФ было появление (еще до принятия ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») Закона Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Перм-

⁷ Михеев Д.С. Указ. соч. С. 5.

⁸ Там же.

ском крае». Принятие этого закона послужило положительным примером как для иных субъектов РФ, так и для федерального законодателя. Однако данный закон далек от совершенства. Он затрагивает вопросы осуществления контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан лишь в деятельности учреждений здравоохранения и социального обслуживания, а не во всех сферах, которые необходимо подвергнуть общественному контролю⁹. Остальные субъекты РФ, до того момента пока не был принят системообразующий Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», как правило, ограничивались принятием законов, посвященных отдельным субъектам общественного контроля и отдельным сферам общественного контроля (например, Закон Ульяновской области от 6 мая 2006 г. №48-ЗО «Об Общественной палате Ульяновской области»).

Закон Пензенской области от 4 марта 2015 г. № 2679-ЗПО «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» и Закон Нижегородской области от 22 сентября 2015 г. № 127-З «Об общественном контроле в Нижегородской области» уже гораздо более полно и системно регулируют возникающие в процессе осуществления общественного контроля отношения, но они как раз и опираются на созданную федеральным законодателем нормативную основу.

На данный момент закон об общественном контроле разрабатывается в Саратовской области¹⁰, вероятно, и в некоторых иных субъектах РФ.

Таким образом, именно принятие системообразующего федерального закона дало толчок к развитию законодательства субъектов РФ об общественном контроле.

Полагаю, что на данном этапе в большинстве субъектов РФ приоритетной является задача нормативного закрепления перечня субъектов общественного контроля, действующих на территории региона. Перечень субъектов общественного контроля уже закреплен федеральным законом, этот же перечень воспроизведен в законодательстве ряда субъектов РФ, принявших собственные региональные законы об общественном контроле¹¹, однако в разных субъектах РФ своя специфика. Напри-

⁹ Кравченко В.К. Указ. соч.

¹⁰ Проект закона Саратовской области № 5-12648 «Об общественном контроле в Саратовской области» // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/basesearch/Об общественном контроле в саратовской области/all:7> (Дата обращения: 15.10.2015 г.)

¹¹ Закон Пензенской области от 04.03.2015 г. № 2679-ЗПО «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/17342891/paragraph/1:2> (Дата обращения: 15.10.2015 г.); Закон Нижегородской области от 22.09.2015 г. № 127-З «Об обществен-

мер, в регионах, которые будут принимать чемпионат мира по футболу 2018 г., целесообразно создание общественного совета, контролирующего процесс строительства спортивных объектов; в субъектах РФ, где ведется активная добыча полезных ископаемых или разработка иных природных ресурсов, может потребоваться наличие общественного совета по контролю за соблюдением экологического законодательства и т. д. Кроме того представляется возможным принятие региональных нормативных правовых актов, наделяющих субъектов общественного контроля дополнительными правами и устанавливающих дополнительные гарантии деятельности субъектов общественного контроля. Вполне возможны выработка и закрепление дополнительных форм осуществления общественного контроля на региональном и местном уровнях.

Таким образом, необходимо продолжить и активизировать процесс принятия региональных законов об общественном контроле, в которых, исходя из особенностей того или иного субъекта Федерации, в соответствии с федеральным законодательством, должна быть отражена специфика осуществления общественного контроля в данном субъекте РФ.

Итак, с целью построения целостной, упорядоченной и непротиворечивой иерархии правовых норм, регулирующих осуществление общественного контроля в РФ, необходимо:

- указать в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», что право граждан на общественный контроль нормативно закрепляется на основании и во исполнение ст. 3 Конституции РФ;

- указать в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», что все иные нормативные правовые акты, осуществляющие правовое регулирование общественного контроля, не должны противоречить Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

- рекомендовать законодательным органам субъектов РФ, на данный момент не принявшим региональный закон об общественном контроле, провести разработку и принятие такого закона.

Список литературы

1. Жгучев П.Б. К вопросу о порядке формирования органов общественного контроля // Экономика, социология и право. 2012. № 12. С. 139 - 143.
2. Закон Нижегородской области от 22.09.2015 г. №127-З «Об общественном контроле в Нижегородской области» // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/36539120:0> (Дата обращения: 15.10.2015 г.)
3. Закон Пензенской области от 04.03.2015 г. № 2679-ЗПО «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области» // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/17342891/paragraph/1:2> (Дата обращения: 15.10.2015 г.).
4. Закон Томской области от 07.07.2009 г. №110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области» // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/7797218:0> (Дата обращения: 15.10.2015 г.).
5. Закон Ульяновской области от 06.05.2006 г. № 48-ЗО «Об Общественной палате Ульяновской области» // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/15311513:0> (Дата обращения: 15.10.2015 г.).
6. Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования: монография / В.П. Беляев, О.В. Брежнев, И.Б. Лагутин, А.И. Хорошильцев. М.: Юрлитинформ, 2013. 312 с.
7. Кравченко В.К. Общественный контроль как ключевая форма участия институтов гражданского общества в сфере профилактики коррупционных правонарушений // Участие институтов гражданского общества в реализации государственной политики в области противодействия коррупции / Материалы парламентских слушаний в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (22 июня 2012 г.). URL: <http://council.gov.ru/activity/analytics/publications/581> (Дата обращения: 15.10.2015г.).
8. Михеев Д.С. Общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления: проблемы становления и тенденции развития: монография. Йошкар-Ола, 2012. 144 с.
9. Проект закона Саратовской области № 5-12648 «Об общественном контроле в Саратовской области» // СПС «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/basearch> (Дата обращения: 15.10.2015 г.).
10. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2(194). С. 130 - 136.
11. Федеральный закон от 21.07.2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс». URL:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165809>
(Дата обращения: 15.10.2015 г.).

LEGAL REGULATION OF SOCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

P. B. Zhguchev

Mordovia State University named after N.P. Ogarev

The article considers the legal regulation of public scrutiny, both at the federal level and at the level of subjects of the Russian Federation. The author tracks the dynamics of development of the law on public control over the past few years; it identifies the trends of this development. Particular attention is paid to the need to build a clear and consistent hierarchy of norms by means of which the legal regulation of public control is carried out. Furthermore, the author points to the conditionality of social control norms by the Russian Federation Constitution. Also the author has considered the question of defining the limits of the Russian Federation competence in the legal regulation of public control. On the basis of the analysis the author has formulated the proposals of improvement, dedicated to public scrutiny and of an array of normative legal acts.

Keywords: *social control, legal regulation, federal legislation, regional legislation, the system of legislation.*

Об авторе

ЖГУЧЕВ Павел Борисович, преподаватель кафедры государственного и административного права Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарёва. E-mail: Pawell-11-9@mail.ru

ZHGUCHEV Pavel Borisovich, Lecturer of Department of State and Administrative Law of Mordovia State University named after NP Ogarev. E-mail: Pawell-11-9@mail.ru

Жгучев П.Б. Правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 2. С. 120 – 127.