

## ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ) ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОБЪЕКТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

**Залесны Я.**, Институт политических исследований Варшавского университета, г. Варшава, Польшая Республика, [zalesny.yatsek@bk.ru](mailto:zalesny.yatsek@bk.ru)

**Штырлова М.Я.**, Краснодарский филиал Института проблем глобализации, г. Краснодар, Российская Федерация, [zalesny.yatsek@bk.ru](mailto:zalesny.yatsek@bk.ru)

**Гончаров В.В.**, Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, г. Краснодар, Российская Федерация, [niipgergo2009@mail.ru](mailto:niipgergo2009@mail.ru)

Настоящая статья посвящена анализу организации и деятельности института общественного контроля в отношении органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации. Авторы обосновывают положение о том, что институт общественного контроля выступает в качестве важнейшей гарантии реализации конституционных принципов народовластия и участия граждан в управлении делами государства. Однако организация и осуществление данного института гражданского общества сталкивается с многочисленными проблемами, одной из которых является отсутствие закрепления в действующем законодательстве понятия и перечня объектов общественного контроля. В связи с этим функционирование общественного контроля в отношении такого объекта как законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации связано с многочисленными проблемами. В статье проводится анализ данных проблем, а также сформулированы и обоснованы пути их разрешения, в том числе и путем усовершенствования российского законодательства. Это позволит не только создать оптимальные условия для осуществления полноценного контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и в целом укрепить данный институт гражданского общества.

**Ключевые слова:** органы; законодательная (представительная) власть; субъекты; Российская Федерация; объект; общественный контроль; народовластие; государственный суверенитет; конституционные принципы; гражданское общество.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-35-3-45-49

UDC 342.571

## LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) AUTHORITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS AN OBJECT OF PUBLIC CONTROL

**Zalesny Ja.**, Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw, Warsaw, Poland, [zalesny.yatsek@bk.ru](mailto:zalesny.yatsek@bk.ru)

**Shtirlova M.Ya.**, Krasnodar branch of the Institute of globalization problems, Krasnodar, Russian Federation, [zalesny.yatsek@bk.ru](mailto:zalesny.yatsek@bk.ru)

**Goncharov V.V.**, Kuban state agrarian university named after I. T. Trubilin, Krasnodar, Russian Federation, [niipgergo2009@mail.ru](mailto:niipgergo2009@mail.ru)

This article analyzes the organization and activities of the Institute of public control in relation to the legislative (representative) authorities of the subjects of the Russian Federation. The authors substantiate the position that the institution of public control acts as the most important guarantee of the implementation of the constitutional principles of democracy and the participation of citizens in the management of state affairs. However, the organization and implementation of this institution of civil society faces numerous problems, one of which is the lack of consolidation in the current legislation of the concept and list of objects of public control. In this regard, the functioning of public control in relation to such an object as the legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation is associated with numerous problems. The article analyzes these problems, as well as formulated and justified ways to resolve them, including by improving the Russian legislation. This will not only create optimal conditions for full control over the activities of the legislative (representative) state authorities of the Russian Federation, but also generally strengthen this institution of civil society.

**Key words:** bodies; legislative (representative) power; subjects; Russian Federation; object; public control; people's power; state sovereignty; constitutional principles; civil society.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-35-3-45-49

Настоящая статья посвящена конституционно-правовому анализу законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации как объекта общественного контроля. Объект исследования – общественные отношения, возникающие в процессе реализации права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля. Предметом исследования служат нормы права, регулирующие порядок организации и осуществления общественного контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Цель исследования – проведение конституционно-правового анализа деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации как объекта общественного контроля. Задачи исследования: 1) обосновать значение института общественного контроля в России как важнейшей юридической гарантии реализации, соблюдения и защиты конституционных принципов народовластия и участия представителей общества в управлении делами государства; 2) обосновать наличие проблем, связанных с организацией и осуществлением общественного контроля в России; 3) исследовать проблему определения понятия и перечня объектов общественного контроля; 4) раскрыть основные проблемы, связанные с организацией и осуществлением общественного контроля в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 5) предложить и обосновать систему мероприятий по разрешению вышеуказанных проблем.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем государственного суверенитета и единственным источником власти в стране является многонациональный народ России, осуществляющий свою власть как непосредственно (через институты свободных выборов и референдумов), так и опосредованно (через деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц) [9]. Однако данные конституционные принципы народовластия и участия общественности в управлении делами государства нуждаются в системе юридических гарантий, важнейшей из которых является институт общественного контроля. Данный институт гражданского общества, хоть и появился сравнительно недавно в российской правовой системе (примерно с середины 2000 годов), но имеет более чем полувековую историю в лице своего предшественника – института народного контроля власти в СССР, а также РСФСР как союзной республики, который является объектом пристального исследования в учебной и научной юридической литературе [2, с. 72; 3, с. 72].

Формирование и функционирование института общественного контроля в России связано с многочисленными проблемами, носящими, по мнению ряда авторов, субъективный и объективный характер [7, с. 3; 4, с. 28], которые обусловлены, с

одной стороны, несформированностью в Российской Федерации гражданского общества, а с другой – низким уровнем правовой культуры и сознательности населения. Кроме того, большинство ранее существовавших до распада СССР институтов гражданского общества либо разрушено (например, ВЛКСМ, КПСС), либо находятся в состоянии упадка в силу утраты к ним доверия со стороны населения (в частности, профсоюзные организации).

Одной из основных проблем формирования и функционирования института общественного контроля в Российской Федерации выступает отсутствие в действующем законодательстве понятия и детального перечня объектов общественного контроля. Данная проблема усугубляется тем, что Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» вывел из предмета своего регулирования ряд объектов общественного контроля (как отдельные виды деятельности органов государственной власти, так и отдельные виды общественных отношений), обусловив осуществление общественного контроля в отношении них принятием отдельных федеральных законов [12], из которых на сегодняшний день принят только один – Федеральный закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [13].

Кроме того, организация и осуществление общественного контроля в отношении ряда объектов, по мнению многих учёных, невозможна (например, в отношении главы государства), либо фактически не осуществляется [8, с. 154; 5, с. 17]. В числе данных объектов можно выделить государственные органы законодательной (представительной) власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

При этом реализация гражданами Российской Федерации своего конституционного права на общественный контроль в отношении данной ветви государственной власти исключительно важна.

Во-первых, деятельность государственных органов законодательной (представительной) власти как на федеральном, так и на региональном уровне непосредственно затрагивает процессы закрепления, реализации, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов граждан России в действующем законодательстве, основу которого как раз и составляют федеральные и региональные законы, принимаемые в рамках вышеназванной деятельности. И, следовательно, эта деятельность должна быть объектом пристального и постоянного внимания со стороны субъектов общественного контроля.

Во-вторых, анализ мировой практики функционирования федеральных и региональных парламентов показывает, что их деятельность подвержена коррупции не в меньших, а иногда – в больших масштабах, чем деятельность государ-

ственных органов иных ветвей власти [1, с. 17]. При этом иногда коррупция законодательной (представительной) власти облекается в относительно «легальную» форму лоббирования интересов тех или иных финансово-промышленных групп, а иногда носит и откровенно преступный характер (например, скупка голосов парламентариев перед голосованием по законопроектам, направление депутатских запросов и осуществление депутатских расследований в отношении актуированных объектов за взятки и т.п.).

Однако возможности традиционного государственного контроля в отношении парламентариев по подобного рода преступлениям и «полулегальным» схемам так называемого лоббирования существенно ограничены традиционными институтами депутатской неприкосновенности, которая распространяется не только на народных избранников, но и на их почтовую корреспонденцию, места проживания, транспорт, связь и т.д. Следовательно, институт общественного контроля позволяет компенсировать недостатки института депутатской неприкосновенности, являясь зачастую единственной возможностью контроля общества за народными избранниками. В условиях России, когда действующее законодательство на федеральном и региональном уровнях, по сути, не регламентировало механизм отзыва депутатов избирателями [6, с. 7], общественный контроль выступает единственной возможностью оперативного и постоянного контроля избирателей за текущей деятельностью народных избранников.

В-третьих, депутаты законодательных (представительных) органов власти как на федеральном, так и на региональном уровне, избираются на достаточно длительные сроки (например, в России – на пять лет). А реальной формой ответственности перед избирателями выступает лишь гипотетическая возможность их неизбрания на очередных парламентских выборах. Это, очевидно, требует компенсации путем каждодневного общественного контроля за деятельностью народных избранников.

В-четвертых, активное использование в Российской Федерации в выборах региональных и федерального парламентов пропорциональной избирательной системы существенно ослабляет и без того слабый контроль избирателей за народными избранниками, по сути отдаляя последних от народа. Мероприятия же общественного контроля позволяют осуществлять контроль избирателей не только за депутатами, избранными в конкретных избирательных округах, но и за депутатами, избранными по партийным спискам.

В-пятых, использование в российском избирательном законодательстве барьеров для избрания депутатов по пропорциональной избирательной системе (особенно в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации) не позволяет учитывать интересы узких групп населения, которые отдали свои голоса за депутатские списки малых партий. Институт общественного

контроля предоставляет им уникальную возможность осуществлять контроль народа за законностью деятельности депутатов, в том числе и в отстаивании их интересов. В свою очередь, это дисциплинирует народных избранников в плане учёта необходимости защиты прав, свобод и законных интересов всех групп, классов и социальных слоев населения.

Организация и осуществление общественного контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации затруднено в связи с наличием ряда проблем.

Во-первых, Конституция Российской Федерации напрямую не закрепила институт общественного контроля в своей действующей редакции, что создает трудности для определения оснований и пределов организации и осуществления общественного контроля в отношении, в том числе и региональных парламентов.

Во-вторых, действующее федеральное законодательство, регулирующее порядок организации и функционирования законодательных (представительных) органов на уровне регионов не содержит детально урегулированного механизма организации и осуществления общественного контроля в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, например, Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [14].

В-третьих, анализ федерального законодательства об общественном контроле, в частности, федеральных законов от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [12; 15], показывает полное отсутствие специфических форм, методов, а также мероприятий общественного контроля в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. А ведь деятельность данного вида органов государственной власти в регионах существенно отличается не только от работы органов государственной власти в иных ветвях власти (например, в исполнительной), но и от деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты и сенаторы которого работают на освобождённой постоянной основе.

В-четвертых, региональные уставы и конституции, как правило [1, с. 35], также не содержат положений, предусматривающих возможность и обязательность осуществления мероприятий общественного контроля в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В-пятых, региональное законодательство в области организации и осуществления общественного контроля и деятельности региональных обще-

ственных палат [1, с. 44] не вносит ясности в основания, пределы, формы, методы и порядок осуществления мероприятий общественного контроля в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По сути, данные региональные законы лишь дублируют положения федеральных законов от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

Решение вышеназванных проблем по организации и осуществления общественного контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации требует разработки и принятия комплекса мероприятий, в числе которых можно выделить следующие.

Во-первых, представляется необходимым закрепить институт общественного контроля в Конституции Российской Федерации. Это повысит статус данного института гражданского общества, укрепив систему юридических гарантии реализации конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства. Как вариант можно взять за основу вариант закрепления и детализации в Основном законе страны института народного контроля власти в СССР и РСФСР. Так, данный институт гражданского общества был не просто обозначен в конституциях СССР и РСФСР, но была прописана система взаимодействия органов народного контроля с органами государственного управления СССР и РСФСР [10; 11]. Например, конституционно были установлены пределы народного контроля власти, система его органов и мероприятий.

Во-вторых, следует закрепить в действующем законодательстве, в частности, в федеральных законах от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», специфические

формы, методы, а также мероприятия общественного контроля в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это позволит представителям общественности оперативно контролировать законность деятельности народных избранников.

В-третьих, в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также региональных уставах и конституциях, следует закрепить положения, предусматривающие возможность и обязательность осуществления мероприятий общественного контроля в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В-четвертых, данные положения об общественном контроле должны быть детализированы и развиты в региональных законах, посвящённых организации и осуществлению общественного контроля в субъектах Российской Федерации. При этом, данные законы не должны ограничиваться слепым дублированием положений федерального законодательства, но должны учитывать региональную специфику.

Данные мероприятия создадут не только оптимальные условия для осуществления полноценного контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и в целом позволят укрепить данный институт гражданского общества как важнейшую юридическую гарантию реализации, с одной стороны, соблюдения и защиты конституционных принципов народовластия и участия представителей общества в управлении делами государства, а с другой стороны, реализации прав, свобод и законных интересов граждан страны, как идеальной ценности современного государства.

### Литература

1. Волгина А.П. Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации: монография. Саратов, 2020. 188 с.
2. Гончаров В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществления народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 5. С. 72–88.
3. Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. 2009. № 1. С. 72–75.
4. Гончаров В. В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. 2019. Т. 9. № 1. С. 28–36.
5. Гончаров В. В. О некоторых вопросах, связанных с правовой природой общественного контроля власти (конституционно-правовые аспекты) // Административное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 17–25.
6. Гончаров В.В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области регулирования общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 4. С. 7–19.
7. Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 3–13.

8. Грив В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 154–160.
9. Конституция Российской Федерации (принята 12.12.1993 на всенародном референдуме). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.05.2020).
10. Конституция СССР 1977 года. М.: Изд-во “Правда”, 1977. 48 с. (утратила силу).
11. Конституция РСФСР 1978 года. М.: Изд-во “Правда”, 1978. 44 с. (утратила силу).
12. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4213.
13. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон Рос. Федерации от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24, ст. 2789.
14. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.
15. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 4 апр. 2005 г. № 32-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277.

#### References

1. Volgina A.P. Obshchestvennyi kontrol' za deyatelnost'yu organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: monografiya. Saratov, 2020. 188 s.
2. Goncharov V.V. Ispol'zovanie pozitivnogo opyta organizatsii i osushchestvleniya narodnogo kontrolya vlasti v SSSR v protsesse optimizatsii obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii (konstitutsionno-pravovoi analiz) // Pravo i politika. 2019. № 5. S. 72–88.
3. Goncharov V.V., Kovaleva L.I. Ob institutakh obshchestvennogo kontrolya ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii // Vlast'. 2009. № 1. S. 72–75.
4. Goncharov V. V. Formy i ob"ekty obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: sovremennye problemy i puti ikh razresheniya // Vestnik Grodnenskogo gosudarstvennogo universiteta imeni Yanki Kupaly. Seriya 4. Pravovedenie. 2019. T. 9. № 1. S. 28–36.
5. Goncharov V. V. O nekotorykh voprosakh, svyazannykh s pravovoi prirodoy obshchestvennogo kontrolya vlasti (konstitutsionno-pravovye aspekty) // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2018. № 8. S. 17–25.
6. Goncharov V.V. O nekotorykh voprosakh sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii v oblasti regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya (konstitutsionno-pravovoi analiz) // Pravo i politika. 2019. № 4. S. 7–19.
7. Grib V.V. Aktual'nye problemy pravovogo razvitiya instituta obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. № 11. S. 3–13.
8. Grib V.V. Normativnoe zakreplenie i nauchnoe videnie sistemy ob"ektov obshchestvennogo kontrolya // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. 2016. № 3. S. 154–160.
9. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata 12.12.1993 na vsenarodnom referendume). [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (data obrashcheniya: 01.05.2020).
10. Konstitutsiya SSSR 1977 goda. M.: Izd-vo “Pravda”, 1977. 48 s. (utratila silu).
11. Konstitutsiya RSFSR 1978 goda. M.: Izd-vo “Pravda”, 1978. 44 s. (utratila silu).
12. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2014. № 30, ch. 1, st. 4213.
13. Ob obshchestvennom kontrole za obespecheniem prav cheloveka v mestakh prinuditel'nogo sodержaniya i o sodeystvii litsam, nakhodyashchimsya v mestakh prinuditel'nogo sodержaniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10 iyunya 2008 g. № 76-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2008. № 24, st. 2789.
14. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 6 okt. 1999 g. № 184-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 1999. № 42, st. 5005.
15. Ob Obshchestvennoi palate Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 4 apr. 2005 g. № 32-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2005. № 15, st. 1277.

Поступила в редакцию 1 июня 2020 г.  
Received 1 June, 2020