

УДК 342.7

КОНТРОЛЬ НАД ИСПОЛНЕНИЕМ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА ⁸

М.Ш. Шарифов, Российская Академия адвокатуры и нотариата (Москва, Россия),
e-mail: sharifov_mekhti@yahoo.com

Аннотация. Сформировано несколько систем, позволяющих осуществлять контроль за суверенной властью: парламентский контроль, общественный контроль), а также контроль за негосударственными акторами, наделенными властными полномочиями.

Парламентский контроль представляет собой контроль органа законодательной власти за деятельностью исполнительной власти. Несмотря на широкий перечень законодательно закрепленных форм парламентского контроля в России парламентский контроль носит преимущественно информационный и рекомендательный характер.

Основная задача общественного контроля состоит в оказании содействия нормальному функционированию органов государственной власти, исполнению своих обязанностей перед гражданским обществом. Реализация общественного контроля требует зрелого гражданского общества, в котором представлены частные интересы различных социальных групп. Законодательно урегулированы отдельные формы общественного контроля, в частности, за производством и оборотом этилового спирта, в области охраны окружающей среды, в области охраны атмосферного воздуха, за использованием атомной энергии, в области радиационной безопасности, за использованием земель. Одним из механизмов осуществления общественного контроля является общественная экспертиза.

Наделение институтов гражданского общества функциями органа исполнительной власти требует установление ответственности за надлежащее исполнение возложенных полномочий. К сожалению, законодательство Российской Федерации не последовательно решает вопрос об ответственности институтов гражданского общества за надлежащее исполнение властных полномочий. Необходимо формирование реестра институтов гражданского общества, наделенных полномочиями по осуществлению функций государственного управления.

Ключевые слова: государственный суверенитет, парламентский контроль, общественный контроль, общественная экспертиза.

Делегирование функций государственного управления негосударственным элементам политической системы и институтам гражданского общества актуализирует проблему контроля над исполнением этих функций: с одной стороны парламентского контроля, с другой стороны контроля общества за государством (общественный контроль), а с третьей, контролем государства за негосударственными акторами, наделенными властными полномочиями. Все три формы контроля призваны обеспечить необходимые условия для формирования и реализации суверенной воли в государстве.

Делегирование функций государственного управления негосударственным элементам политической системы и институтам гражданского общества актуализирует проблему контроля над исполнением этих функций: с одной стороны парламентского контроля, с другой стороны контроля общества за государством (общественный контроль), а с третьей,

⁸ Рецензент: Старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Нижегородской академии МВД России, к.ю.н., капитан полиции Р.Н. Самойлюк

контроля государства за негосударственными акторами, наделенными властными полномочиями. Все три формы контроля призваны обеспечить необходимые условия для формирования и реализации суверенной воли в государстве.

Парламентский контроль представляет собой контроль органа законодательной власти за деятельностью исполнительной власти. В научной литературе разгорелся достаточно острый диспут о формах парламентского контроля, который был пресечен законодателем путем четкого перечисления достаточно широкого перечня форм парламентского контроля. Статья 5 Федерального закона Российской Федерации от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» устанавливает достаточно широкий спектр форм парламентского контроля: рассмотрение вопроса о доверии правительству; проведение парламентом мероприятий по осуществлению предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений; заслушивание парламентом ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации; контроль парламента за деятельностью Центрального Банка Российской Федерации; направление парламентских и депутатских запросов; заслушивание парламентом должностных лиц исполнительной власти, а также информации носящей чрезвычайный характер; назначение руководства Счетной Палатой Российской Федерации и взаимодействие с ней; взаимодействия с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации; заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации; направление представителей парламента в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов; приглашение членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания парламентских комитетов и комиссий; проведение парламентских слушаний; проведение парламентских расследований [19].

Несмотря на широкий перечень законодательно закрепленных форм парламентского контроля в России парламентский контроль носит преимущественно информационный и рекомендательный характер [21, С. 10]. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации ограничены в правах по применению санкций в связи с выявлением отклонений в деятельности органов исполнительной и судебной власти. Законодательство не устанавливает обязательность применения той или иной формы парламентского контроля при наступлении определенных обстоятельств. Например, в российском законодательстве не установлен перечень вопросов, по которым обязательно проведения парламентских слушаний. Обоснованным является предложение Л. Ю. Свистуновой закрепить данный перечень, как на федеральном уровне, так и для региональных представительных органов [12, С. 11-12].

Положения Федерального закона Российской Федерации от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» не регулируют правоотношения, связанные с созданием и функционированием регионального парламентского контроля. По справедливому мнению некоторых исследователей механизм регионального парламентского контроля видится важным элементом системы российского федерализма [1, С. 11-12].

Институт парламентского контроля имеет тенденцию к развитию за счет:

- законодательного закрепления новых сфер государственной и иной публичной деятельности в качестве объектов парламентского контроля;
- учреждения специализированных органов парламентского контроля;

- автономизации специализированных институтов от учредивших их парламентов, что наиболее наглядно проявляется в деятельности парламентских уполномоченных по правам человека и контрольно-счетных органов [7, С. 14];

- постепенное расширение предмета парламентского контроля над внешнеполитической деятельностью исполнительной власти (в качестве примера можно привести положение статей 4 и 105 Конституции Болгарии, которыми на правительство возложена обязанность информирования Народного собрания Болгарии по вопросам евроинтеграции, в том числе и в части предварительного раскрытия о позиции Республики Болгарии при предстоящей подготовке и принятии актов в Совете ЕС) [10, С. 11].

Основная задача общественного контроля состоит в оказании содействия нормальному функционированию органов государственной власти, исполнению ими своих обязанностей перед гражданским обществом [9, С. 19]. Реализация общественного контроля требует зрелого гражданского общества, в котором представлены частные интересы различных социальных групп.

Законодательно урегулированы отдельные формы общественного контроля, в частности, за производством и оборотом этилового спирта (статья 24 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции») [16], в области охраны окружающей среды (статья 68 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды») [14], в области охраны атмосферного воздуха (статья 29 Федерального закон Российской Федерации от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха») [18], за использованием атомной энергии (статья 13 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии») [15], в области радиационной безопасности (Глава VI Федерального закона от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения») [20], за использованием земель (статья 72 Земельного Кодекса РФ) [5].

Можно констатировать непоследовательность, с которой Российская Федерация реализует меры по повышению степени подконтрольности государственных органов. Несмотря на декларирование общего курса по повышению транспарентности, отдельные акты создают трудности в реализации общественного контроля.

Общественный контроль представляет собой процесс социального поведения людей и поддержания порядка, а также активное правомерное поведение граждан государства, выражающееся в индивидуальной и коллективной юридической деятельности по предупреждению правонарушений и злоупотреблений властью в сфере государственного управления [13, С. 8]. Некоторые исследователи отмечают общественный контроль понимают более шире – как деятельность, направленную на выявление и пресечение нарушений прав человека, на защиту людей, пострадавших от таких, нарушений, а также на совершенствование государственного управления и обеспечения справедливости [3, С. 13]. Контроль над органами государства представляет собой значимую форму реализации народного суверенитета [2, С. 145-146].

Одним из механизмов осуществления общественного контроля является общественная экспертиза. Общественная экспертиза предполагает участие граждан и институтов гражданского общества «в управлении делами государства в сфере законотворческой дея-

тельности в целях формирования экспертного заключения, препятствующего принятию некомпетентных управленческих решений, учитывающего и выражающего консолидированное мнение граждан по актуальным вопросам государственной социально-экономической политики» [8, С. 15]. Общественная экспертиза является механизмом согласования частных интересов институтов гражданского общества. Учитывая эффективность экспертизы проекта целесообразным видется предложение К.К. Иванова о проведения правовой экспертизы еще до стадии внесения законодательной инициативы в нижнюю палату парламента [6, С. 11].

Особая роль при проведении общественной экспертизы отведена Общественной палате Российской Федерации, которая на сегодняшний день доминирует в этом процессе. Соглашение об информационном сотрудничестве и взаимодействии, подписанное в году с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, расширило возможности Общественной палаты по экспертизе проектов нормативных актов, представляющие социальную значимость. В 2009 году в законодательство Российской Федерации были внесены поправки, согласно которым социально значимые законопроекты должны проходить экспертизу Общественной палаты Российской Федерации. Общественная палата в «Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2011 год» подчеркивает: «Общественная палата работает в качестве экспертного органа, силами активных представителей гражданского общества занимается экспертизой законопроектов, анализирует ход выполнения государственных программ, сообщает на уровень федеральных органов власти об имеющихся социально-значимых проблемах и вырабатывает предложения по их решению» [4]. Экспертиза осуществляется в соответствии с Положением о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденным решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 15 мая 2008 года (протокол № 4-С). Положение действует с изменениями, утвержденными решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 17 декабря 2010 года и 22 марта 2012 года.

Порядок проведения общественной экспертизы регламентирован в сфере экологических правоотношений. Так статья 20 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ определяет субъектов инициирования и проведения общественной экологической экспертизы, а статья 21 рассматриваемого нормативного акта – объекты общественной экологической экспертизы [17].

Наделение институтов гражданского общества функциями органа исполнительной власти требует установление ответственности за надлежащее исполнение возложенных полномочий. К сожалению, законодательство Российской Федерации непоследовательно решает вопрос об ответственности институтов гражданского общества за надлежащее исполнение властных полномочий. Некоторыми исследователями предлагается признать реализацию полномочий обязанностью таких гражданских институтов [11, С. 14], то есть распространить на институты гражданской власти нормы об ответственности органов государственной власти и их должностных лиц. Данный подход не в полной мере решает ответственность институтов гражданского общества, наделенных полномочиями по государственному управлению. Во-первых, неурегулированным остаются вопросы, связанные с материальной ответственностью института гражданского общества за ненадлежащее исполнение возложенных обязательств. Во-вторых, возложение полномочий на институт

гражданского общества не снимает с государства ответственности за осуществление контроля (надзора) со стороны уполномоченных органов государства.

На наш взгляд необходимо формирование реестра институтов гражданского общества, наделенных полномочиями по осуществлению функций государственного управления. Ведение реестра может осуществлять Министерство юстиции Российской Федерации и ее территориальные подразделения. Реестр должен быть общедоступным. Включение в реестр может зависеть как от организационно-правовой формы той или иной структуры (государственная корпорация, СРО и т.д.), так и в силу подписания органом власти (муниципалитетом) с институтом гражданского общества контракта, предполагающего передачу полномочий по государственному управлению. Целесообразно рассмотреть также вопрос о выделении особой формы прокурорского надзора за деятельностью институтов гражданского общества (коммерческими и некоммерческими юридическими лицами), наделенных властными полномочиями.

Литература:

1. Азаров Д.В. Конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля как механизма обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2014.
2. Акопов Л.В. Демократический контроль – комплексный правовой институт в науке конституционного права. // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Вып. 3 Ростов -на- Дону, 1998.
3. Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. М.: Издательство «Весь мир», 2010.
4. Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2011 год // <http://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladOPRF2011.pdf>
5. ЗК РФ // СЗ РФ. 29.10.2001, № 44. ст. 4147.
6. Иванов К.К. Правовые основы разработки и рассмотрения законопроектов в парламенте России. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2013.
7. Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы. Дисс. канд. юр. наук. М., 2011.
8. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование. Автореф. дисс. док. юр. наук. Саратов, 2012. С. 15.
9. Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование). Автореф. дисс. док. юр. наук. Саратов, 2012.
10. Ненилин К.К. Парламентский контроль в Российской Федерации и в Республике Болгарии (сравнительно-правовой анализ). Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2013.
11. Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации. Автореф. дисс. док. юр. наук. Казань, 2011.
12. Свистунова Л.Ю. Парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Саратов, 2013.

13. Старчикова В.В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование). Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2014.
14. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002, № 2. ст. 133.
15. Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 27.11.1995, № 48. ст. 4552.
16. Федеральный закон Российской Федерации от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СЗ РФ. 27.11.1995, № 48. ст. 4553.
17. Федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 27.11.1995, № 48. ст. 4556.
18. Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999, № 18. ст. 2222.
19. Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» //Собрание законодательства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 19 ст. 2304.
20. Федеральный закон Российской Федерации от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 15.01.1996, № 3. ст. 141.
21. Чопяк А.П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2013.



Sharifov M.Sh. Kontrol' nad ispolnieniem funkcij gosudarstvennogo upravlenija kak mehanizm obespechenija gosudarstvennogo suvereniteta // Nauka. Mysl'. - № 2. – 2016.

© М.Ш. Шарифов, 2016.
© «Наука. Мысль», 2016.

— ● —

Abstract. The article examines the formation of a number of systems that enable the control of the sovereign power: parliamentary control, public control), as well as control of non-state empowerment actors.

Parliamentary control is a control of the legislature for the executive power. Despite wide list of legislatively fixed forms of parliamentary control in the Russian parliamentary control is predominantly an information and advisory.

The main objective of social control is to assist the normal functioning of public authorities, the execution of their responsibilities to civil society. Implementation of social control requires a mature civil society, which represents the private interests of different social groups. The authority regulates the particular forms of social control, in particular the production and turnover of ethyl alcohol, environmental protection, the field of air protection, the use of nuclear energy, radiation safety, the use of land. One of the mechanisms of public control is a public examination.

Empowerment of functions of executive authority to civil society requires the establishment of responsibility for the proper performance of powers. Unfortunately, the legislation of the Rus-

sian Federation solves the question of responsibility of civil society for the proper performance of power inconsistently. It is necessary to form the registry of institutes of civil society which have the authority to implement the functions of government.

Keywords: state sovereignty, parliamentary control, social control, public examination



Сведения об авторах

Мехти Шаматович **Шарифов**, стажер-докторант, кандидат философских наук, Российская Академия адвокатуры и нотариата (Москва, Россия).



Подписано в печать 15.02.2016.
© Наука. Мысль, 2016.