

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

В.Н.КАЗАКОВ

## КОНТРОЛЬ НАД ИСПОЛНЕНИЕМ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*Статья является попыткой осмысления современных российских реалий в области обеспечения государственного суверенитета. Акцентируется основное внимание на анализе контроля за исполнением функций управления как механизма обеспечения государственного суверенитета. Применительно к обеспечению государственной безопасности, государственный суверенитет играет огромную роль, поскольку угроза независимости и самостоятельности государственной власти напрямую является угрозой безопасности государства.*

*This article is an attempt to understand modern Russian realities in the area of national sovereignty. The article focuses mainly on the analysis of the control over execution of management functions as a mechanism to ensure the state sovereignty. With regard to the provision of national security, national sovereignty plays an important role, since the threat of independence and autonomy of state power is directly threatened the security of the state.*

*Ключевые слова: государственный суверенитет, государственная безопасность, функции государственного управления, парламентский контроль, общественный контроль, контроль государства за негосударственными структурами, наделенными властными полномочиями.*  
*Keywords: state sovereignty, public safety, state management, parliamentary control, social control, state control over non-state structures, endowed with governmental authority.*

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 – 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 острый диспут о формах парламентского контроля, который был

пресечен законодателем путем четкого перечисления 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 исполнитель-

ной власти, а также информации, носящей чрезвычайный характер; назначение руководства Счетной Палаты 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 [1].

Несмотря на широкий перечень законодательно закрепленных форм парламентского контроля в России парламентский контроль носит преимущественно информационный и рекомендательный характер [2].

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 [3].

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 [4].

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 [5];

– 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 позиции Республики Болгарии при предстоящей подготовке и принятии актов в Совете ЕС) [6].

Основная задача *общественного контроля* состоит в оказании содействия нормальному функционированию органов государственной власти, исполнению ими своих обязанностей перед гражданским обществом [7].

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») [8], в области охраны окружающей среды (статья 68 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды») [9], в области охраны атмосферного воздуха (статья 29 Федерального закона Российской Федерации от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха») [10], за использованием атомной энергии (статья 13 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии») [11], в области радиационной безопасности (Глава VI Федерального закона от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения») [12], за ис-

пользованием земель (статья 72 Земельного Кодекса РФ) [13].

Можно констатировать известную 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 [14].

Некоторые исследователи общественный контроль понимают еще 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 обеспечение справедливости [15].

Контроль над органами государства представляет собой значимую форму реализации *народного суверенитета* [16].

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 деятельности, в целях формирования экспертного заключения, препятствующего принятию некомпетентных управленческих решений, учитывающего и выражающего консолидированное мнение граждан по актуальным вопросам государственной социально-экономической политики» [17].

Общественная экспертиза является механизмом согласования частных интересов институтов гражданского общества. Учитывая эффективность такой экспертизы, целесообразным видится предложение К.К. Иванова о проведении правовой экспертизы законопроектов еще до стадии внесения законодательной инициативы в нижнюю палату парламента [18].

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 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 выработывает предложения по их решению» [19].

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 [20].

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 [21], т.е. 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. 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.
2. Чопяк А.П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2013. С. 10.
3. Свистунова Л.Ю. Парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации. Саратов, 2013. Автореф. дисс. канд. юр. наук. С. 11-12.
4. 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. С. 11-12.
5. Козлов А.И. Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы. Дисс. канд. юр. наук. М., 2011. С. 14.
6. Ненилин К.К. Парламентский контроль в Российской Федерации и в Республике Болгарии (сравнительно-правовой анализ). Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2013. С. 11.
7. Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование). Автореф. дисс. док. юр. наук. Саратов, 2012. С. 19.
8. 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.
9. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». // *СЗ РФ*. 14.01.2002, № 2. ст. 133.
10. Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». // *СЗ РФ*. 03.05.1999, № 18. ст. 2222.
11. Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». // *СЗ РФ*. 27.11.1995, № 48. ст. 4552.
12. Федеральный закон Российской Федерации от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения». // *СЗ РФ*. 15.01.1996, № 3. ст. 141.

13. Земельный Кодекс РФ. // СЗ РФ. 29.10.2001, № 44. ст. 4147.

14. Старчикова В.В. Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование). Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2014. С. 8.

15. Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. М., Издательство «Весь мир», 2010. С. 13.

16. 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. С. 145- 146.

17. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование.

Автореф. дисс. док. юр. наук. Саратов, 2012. С. 15.

18. Иванов К.К. Правовые основы разработки и рассмотрения законопроектов в парламенте России. Автореф. дисс. канд. юр. наук. М., 2013. С. 11.

19. Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2011 год // <http://www.oprf.ru/files/dok2012/dokladOPRF2011.pdf>

20. Федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». // СЗ РФ. 27.11.1995, № 48. ст. 4556.

21. Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации. Автореф. дисс. док. юр. наук. Казань, 2011. С. 14.