

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Приволжского федерального округа)

И. Г. Дудко, А. Е. Алехин, О. О. Томилин, П. Б. Жгучев

Результаты проведенного исследования показывают, что в субъектах Российской Федерации наиболее разработанными направлениями контроля в области правового обеспечения являются парламентский, административный и финансовый. Наименьшую нормативную обеспеченность имеет общественный контроль. Однако в целом в регионах, входящих в состав Приволжского федерального округа, к настоящему времени не сложилось системного регулирования ни по одному из его направлений, что объясняется отсутствием в российских регионах общей модели развития государственного и общественного контроля. В основном формирование регионально-законодательства о контроле обусловлено изменением федерального. По нашему мнению, в этой области требуется упорядоченность нормативного массива, обеспечивающего реализацию парламентского, административного, финансового и общественного контроля.

Анализ законодательства показал, что развитие административного контроля связано с проблемой разграничения компетенции между федеральными и региональными органами власти по вопросам реализации административного контроля. На уровне субъектов РФ предлагается принять специальные законы, всесторонне регулирующие формы и методы проведения парламентского и финансового контроля, определяющие процедуры взаимодействия с органами институционально взаимосвязанных в рамках этой функции. Для развития этой общественной функции в субъектах РФ необходимо принять федеральный закон, в котором должна быть отражена его концепция, а также установлен перечень принципов организации и реализации, определенных формы и круг его субъектов.

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

THE LEGAL REGULATION OF CONTROL IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION (the case of Privolzhsky federal district)

I. G. Doudko, A. E. Alekhin, O. O. Tomilin, P. B. Zhguchev

According to the results of the research it was established that the development of administrative control is connected with the problem of the delimitation of competence between federal and regional authorities on the issues of implementation of administrative control. For develop the parliamentary and financial control at the level of subjects of the Russian Federation the authors propose adoption of to adopt special laws that comprehensively regulate all forms and methods of conducting the parliamentary and financial control, establish the procedures for interaction with the bodies institutionally inherent in these functions. For development of the public control in the subjects of the Russian Federation it is necessary to adopt the Federal law, which should reflect the concept of it point out a list of principles of organization and impiementation, and define the form and the range of subjects of public control.

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

Динамичное развитие регионально-го законодательства в области контроля обусловлено, с одной стороны, стремлением субъектов РФ развить и усилить различные формы контроля, а с другой – 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 РФ (на примере ПФО) выявило целый комплекс проблем, связанных с содержанием и развитием федерального и регионального законодательства в данных сферах государственного управления.

1. Парламентский контроль.

Результаты исследования в области правового регулирования парламентского контроля в субъектах РФ позволяют заключить, что данный вид контроля является обязательной функцией законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Очевидно, что круг обязанностей региональных парламентов не может быть сведен исключительно к законодательным и представительским. В современных условиях, когда многократно возросло влияние исполнительной власти, усилилась 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 ее системы.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [18] установлено, что законодательные органы вправе контролировать соблюдение и исполнение законов субъектов РФ. Кроме этого, они осуществляют контроль за исполнением регионального бюджета, а также бюджетов региональных территориальных государственных внебюджетных фондов; 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 (пп. «в» п. 2 ст. 21).

Из сказанного следует, что федеральный законодатель, во-первых, 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 (совместного и субъектов РФ), так и определенные сферы (бюджет, собственность, экономика, социальная сфера и др.); в-третьих, допускает применение различных форм и методов осуществления 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» Федеральным законом № 29-ФЗ от 29 марта 2010 г. [21]. Им было закреплено право законодательного органа субъекта РФ заслушивать ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ о результатах деятельности соответствующего высшего исполнительного органа государственной власти.

Мы полагаем, что эта позиция региональных парламентов существенно укрепилась бы, если были бы определены: 1) механизм проверки представляемых сведений; 2) меры ответственности высшего должностного лица в случае отрицательной оценки его деятельности.

Таким образом, федеральный законодатель определил направления осуществления парламентского контроля и, несомненно, способствовал его развитию в субъектах РФ. При этом следует подчеркнуть, что в полной мере не установлено региональное правовое регулирование парламентского контроля. Субъекты РФ самостоятельно избирают его форму, определяют методы контроля, устанавливают механизм его осуществления, объекты контроля и т. д.

В настоящее время правовое регулирование контрольных полномочий парламентами осуществляется во всех субъектах РФ, входящих в ПФО.

Конституции и уставы субъектов РФ, как правило, закрепляют природу законодательных (представительных) органов как осуществляющих законодательную и представительскую функции. Однако в ряде основных законов установлено, что законодательный орган имеет также контрольные полномочия (например, Чувашская Республика, Республика Марий Эл, Рязанская область и др.). Мы считаем, что в конституциях и уставах субъектов контрольная функция должна получить четкое 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 (Республика Алтай). Широко распространено принятие региональных законов о парламентском контроле в финансовой сфере (например, Калининградская, Свердловская области). Такое разнообразие подходов к регулированию парламентского контроля является адекватным, позволяет учитывать особенности регионов.

Наиболее удачным, по нашему мнению, является подход регионального законодателя, при котором в специальном законе наиболее полно отражены все контрольные полномочия парламента. Такой закон может называться следующим образом: «О контрольных полномочиях (наименование органа)». С точки зрения содержания, он должен исчерпывающим образом регулировать все формы и методы осуществления парламентского контроля, устанавливать процедуры взаимодействия с органами, институционально сопряженными в выполнении данной функции (например, контрольно-счетным органом, создаваемым парламентом субъекта РФ), а также другими, 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 РФ рядом обстоятельств: полномочиями парламента, реальным балансом властей, этапом развития, традициями и др. При этом не последнюю роль играет уровень парламентской культуры, которая включает в себя способность депутатов адаптировать «внешний» опыт (других регионов России, зарубежный опыт) и опыт предшествующей деятельности. Развитие современных форм парламентского контроля в регионах демонстрирует как новелляции, так и обращение к тради-

ционным (выработанным, в частности, практикой советов народных депутатов) механизмам его осуществления.

Наиболее общими формами парламентского контроля в субъектах РФ: 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. В настоящее время субъекты РФ во многом ориентируются на положения Федерального закона от 7 мая 2013 г. «О парламентском контроле» [19].

В законодательстве субъектов РФ закрепляются также другие формы парламентского контроля. Например, в Законе РМ «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» [10] наряду с указанными выше имеются такие формы как обращение депутата, комитета Государственного Собрания в органы государственной власти РМ, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, расположенные на территории РМ, по вопросам контроля; конференции, круглые столы, семинары и другие мероприятия. При этом перечень форм остается открытым: «иные формы, предусмотренные федеральными законами и законами Республики Мордовия» (п. 1 ст. 2).

Каждая из форм парламентского контроля является востребованной в разной степени. Наиболее применяемые из них: заслушивание доклада правительства, заслушивание 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, находится на сравнительно 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.

2. Административный контроль.

Изучение вопроса правового регулирования административного контроля в субъектах РФ (на примере ПФО), показало, что в настоящее время он осуществляется как федеральными, так и органами исполнительной власти субъектов РФ. При этом законодатель по-разному подходит к решению вопроса о разграничении их компетенции.

Отсутствие единого подхода объясняется особенностями соответствующих общественных отношений (сферой возникновения и составом участников), а также другими факторами: политической целесообразностью, экономическими затратами и т. д. Проведенный анализ показал, что одновременное функционирование федеральных и региональных органов исполнительной власти, наделенных различными контрольными полномочиями (по объему, целям и т. д.), является возможным. Это характерно, например, для осуществления контроля в таких областях 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 РФ соответствующим федеральным органам. Такая модель реализуется в процессе контроля за соблюдением законодательства, действующего в электроэнергетике. Контролирующими органами являются Федеральная служба по тарифам (ФСТ), а также органы исполнительной власти субъектов РФ (в РМ – Министерство энергетики и тарифной политики, в Пензенской области – Управле-

ние по регулированию тарифов и энергосбережению, в Нижегородской области – Региональная служба по тарифам, в Самарской области – Министерство промышленности, энергетики и технологий). Федеральные и региональные органы имеют различные объем полномочий, предмет контроля и его формы. ФСТ вправе отменять решения органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов в электроэнергетике, принятые с превышением их полномочий.

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

Аналогичным образом распределяются контрольные полномочия и в области строительства. На территории Мордовии, Нижегородской, Пензенской, Ульяновской областей данный вид надзора осуществляется Волжско-Окским управлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также исполнительными органами субъектов РФ: Инспекцией государственного строительного надзора (РМ, Нижегородская, Саратовская, Ульяновская области), Управлением государственной инспекции в жилищной, строительной сферах

и по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (Пензенская область).

Как видно из приведенных примеров, в региональном законодательстве активно используются термины «контроль» и «надзор» при обозначении данного вида властной деятельности. При этом четкое разграничение этих понятий не проводится, что обусловлено отсутствием единства в их понимании в научной среде и частичным отождествлением с федеральным законодательством.

В законодательстве субъектов РФ предусмотрена ответственность за нарушения, выявляемые в процессе осуществления контроля. С учетом существующей модели разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами такая ответственность является административной. Например, за нарушения требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия регионального и местного значения (Самарская область, Республика Татарстан).

3. Финансовый контроль.

Исследование в области правового регулирования, организации и осуществления финансового контроля в субъектах РФ позволяет нам сделать вывод об отсутствии системного подхода в регулировании данного вопроса. Финансовый контроль в субъектах РФ ограничивается только одним его направлением – бюджетным контролем. Поэтому региональная нормативно-правовая база о финансовом контроле, кроме Бюджетного кодекса РФ, в основном состоит из законов о бюджетном процессе (например, Закон РМ от 14 июля 2008 г. «О бюджетном процессе в Республике Мордовия» [7]; Закон Пензенской области от 7 апреля 2003 г. «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Пензенской области» [5] и т. д.) и о контрольно-счетных органах субъектов РФ (например, Закон РМ от 28 декабря 2011 г. «О Счетной палате Республики Мордовия» [9]; Закон РТ от 7 июня 2004 г. «О Счетной палате Республики Татарстан» [11];

Закон УР от 10 октября 2011 г. «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики» [14] и т. д.), а также ряда подзаконных актов регионального правительства и министерства 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 исполнительными органами государственной власти Пермского края» [15]; Приказ Министерства финансов Пермского края от 19 июля 2010 г. «Об утверждении Регламента осуществления последующего государственного финансового контроля исполнительными органами государственной власти Пермского края» [17] и т. д.). Специальный закон о государственном финансовом контроле в настоящее время принят только в трех субъектах РФ (один из которых – в рамках ПФО), 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)») [6]; Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» [2]; Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» [3]). В Законе Алтайского края от 3 сентября 2007 г. «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» [1] данному вопросу посвящено всего 4 статьи. В основном указанные законы регулируют общие положения о финансовом контроле: цель, понятия (термины), принципы, направления контроля; устанавливают систему контрольных органов и их полномочия, права, ответственность, методологические основы и ряд других вопросов. Данное обстоятельство подтверждает общий вывод о большой зна-

чимости таких законов для унификации организации и осуществления финансового контроля в регионе. Однако сравнительный анализ законов обнаруживает ряд проблем.

Во-первых, это выражается в различном понимании и определении региональным законодателем понятий (терминов), используемых в правовом регулировании финансового контроля, например, *эффективность, результативность, экономичность, форма, вид, метод, финансовая экспертиза, объект контроля, внутренний, ведомственный, административный, финансовый контроль* и т. д. Это 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, – способы обеспечения согласованности (координации) деятельности органов финансово-бюджетного контроля как в самом субъекте, так и на федеральном уровне (Счетная палата РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и т. д.). Например, в Нижегородской области эта ответственность возложена на Координационный совет по вопросам государственного и муниципального финансового контроля, а в Республике Саха (Якутия) – на вице-президента. При этом, принимая во внимание то обстоятельство, что основная роль в организации и осуществлении независимого внешнего финансово-бюджетного контроля отводится контрольно-счетным органам субъектов РФ, по нашему мнению, координационную функцию должны реализовывать именно они.

Таким образом, система органов финансового контроля субъекта РФ обобщенно включает в себя: 1) законодательный (представительный) орган государственной власти; 2) контрольно-счетный орган; 3) министерство финансов; 4) 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]); 5) главные распорядители, распорядители бюджетных средств; 6) контрольно-счетные органы муниципальных образований. Последние включены в данную систему 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 образований, расположенных на территории Оренбургской области» [4]; 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» [13]).

В данный перечень мы не включили органы общественного контроля (например, Общественную палату субъекта РФ), поскольку их роль в осуществлении финансово-бюджетного контроля по-прежнему незначительна. В основном это связано с отсутствием в их составе соответствующих специалистов и с возможностью участия субъектов общественного контроля только на стадии предварительной оценки законопроекта о бюджете. Также не совсем ясна роль избирательных комиссий субъектов РФ в осуществлении финансового контроля. Данные комиссии в соответствии с избирательным законодательством контролируют расходы бюджетных средств участниками избирательного процесса.

Решение данных проблем мы видим в разработке и принятии единой программы развития государственного финансового контроля на региональном

уровне. Кроме этого, необходимо принять Федеральный закон «О финансовом контроле в Российской Федерации» и аналогичные законы в субъектах РФ. Это позволит унифицировать разрозненные правовые нормы в области финансового контроля.

Новый 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» [20]. Он позволил внедрить единый подход в организацию и деятельность контрольно-счетных органов во всех субъектах РФ, однако создал ряд проблем. Так, например, закон неоднозначно определил роль высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) в процедуре формирования состава контрольно-счетного органа (ст. 6). Например, в РМ это привело к ситуации, когда кандидатуры аудиторов Счетной палаты РМ вводились в Государственное Собрание только после их согласования с Главой РМ, что, по нашему мнению, недопустимо. Кроме этого, остается неясной позиция федерального законодателя, который допускает возможность занять государственную должность в субъекте РФ ранее судимому лицу, пусть даже со снятой или погашенной судимостью (ст. 7) [9].

Также требует уточнения норма ст. 14, которая предоставляет право контрольно-счетным органам составлять протоколы об административных правонарушениях, если такое право предусмотрено законодательством РФ. Возможно, речь должна идти о законодательстве субъектов РФ или законодательстве об административных правонарушениях. По-прежнему остается актуальным вопрос качества кадрового обеспечения органов финансового контроля. В решении данного вопроса необходима помощь Счетной палаты РФ.

Недостатком деятельности контрольно-счетных органов остается отсутствие законодательно закрепленной обязанности правоохранительных органов сообщать контрольно-счетному органу о результатах проверки переданных им материалов по выявленным нарушениям финансового законодательства. В перспективе органам финансового контроля необходимо осваивать такое направление как аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития региона (аудит эффективности).

Таким образом, мы пришли к выводу, что для развития регионального законодательства в области финансового контроля необходимо разработать и принять единую программу развития государственного финансового контроля на федеральном и региональном уровнях; разработать и принять программу повышения квалификации сотрудников контрольно-счетных органов субъектов РФ, и обеспечить ее законодательное регулирование; принять Федеральный закон «О финансовом контроле в Российской Федерации» и аналогичные законы в субъектах РФ. Методологическое обеспечение организации и проведения контрольных мероприятий, по нашему мнению, лучше всего осуществлять централизованно, на федеральном уровне.

Также, нам представляется перспективным повышение роли органов общественного контроля в осуществлении предварительного финансового контроля.

Кроме того, в целях устранения противоречий в федеральном законодательстве необходимо внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [20].

4. Общественный контроль.

Исследование правового регулирования общественного контроля в субъектах РФ (на примере ПФО) свидетельствует о несовершенстве существующей в них правовой базы.

Следует признать недостаточную системность законодательного регулирования общественного контроля. На данный момент в федеральном законодательстве отсутствуют общие критерии построения системы его органов. Таким образом, огромный перечень подлежащих правовому регулированию вопросов отдан на усмотрение регионального законодателя. Законодательство об общественном контроле во входящих в ПФО субъектах РФ отличается разнообразием подходов к предмету правового регулирования, является, на наш взгляд, хаотичным и противоречивым. Однако существует ряд проблемных аспектов и тенденций, характерных для всех субъектов, входящих в ПФО.

Анализ законодательства показал, что на данном этапе в большинстве из них ключевой является задача нормативного закрепления перечня действующих органов общественного контроля. Особое внимание следует уделить порядку формирования органов общественного контроля, который должен соответствовать принципу их независимости от органов государства. На формирование органов общественного контроля не должны оказывать влияния субъекты, деятельность которых подвержена общественному контролю. Порядок формирования таких органов должен быть как можно более демократичным. В формировании должны принимать как можно более активное участие граждане РФ, заинтересованные в осуществлении общественного контроля, для чего им должна быть предоставлена соответствующая возможность. Субъекты общественного контроля должны быть независимы от государства в лице его органов в организационном плане, то есть иметь аппарат, обеспечивающий их деятельность, формируемый соответствующим органом общественного контроля и финансируемый за счет средств органа общественного контроля. Особое внимание следует уделить финан-

совой независимости органов общественного контроля. На наш взгляд, их финансирование должно быть предусмотрено в региональном бюджете. То есть, например, общественный совет, сформированный при каком-либо органе исполнительной власти субъекта РФ, не должен финансироваться за счет средств, выделенных в бюджете на содержание данного органа исполнительной власти. Финансовые средства должны поступать в такой общественный совет напрямую, а не через контролируемый им орган. Таким образом, подверженные общественному контролю органы государственной власти и органы местного самоуправления не должны принимать участия в финансировании осуществляющих этот контроль субъектов. Мы считаем, что указанные критерии независимости органов общественного контроля от органов государства целесообразно закрепить на уровне федерального закона в качестве обязательных для всех субъектов РФ.

Важным органом общественного контроля является общественная палата субъекта РФ. Нам представляется недопустимым порядок, при котором она формируется не как независимый орган общественного контроля, а как действующий при высшем должностном лице субъекта РФ, его законодательном органе или правительстве. Предусмотренный законами многих субъектов РФ (Законом РМ от 20 февраля 2006 г. №7-З «Об Общественной палате Республики Мордовия» [8], Законом РТ от 14 октября 2005 г. №103-ЗРТ «Об Общественной палате Республики Татарстан» [12]) порядок формирования общественной палаты, при котором часть членов формально независимой общественной палаты назначается высшим должностным лицом субъекта РФ, мы также считаем неприемлемым. Назначение части членов общественной палаты субъекта РФ решением законодательного органа субъекта, как это установлено в РТ, на наш взгляд, тоже недопустимо. Пола-

гаем, что общие требования к порядку формирования и деятельности общественных палат субъектов РФ, а также обязательность их создания следует закрепить на уровне федерального закона. При этом общественная палата должна формироваться в субъекте на общем собрании региональных и местных общественных объединений из числа их представителей путем проведения рейтингового голосования. Функции назначения даты, времени и места общего собрания представителей общественных объединений и некоммерческих организаций, а также контроль за соблюдением порядка проведения собрания следует возложить не на администрацию высшего должностного лица субъекта РФ (как это установлено в РМ), а на избирательную комиссию субъекта РФ. Количество членов общественной палаты субъекта РФ целесообразно определять законом субъекта РФ, но в рамках, установленных федеральным законом.

Кроме этого, важным является организовать в регионах обсуждение с максимальным привлечением общественности подготовленного Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека проекта Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Также необходимо принятие региональных законов об общественном контроле, в которых, в соответствии с федеральным законодательством, должен быть закреплён перечень принципов общественного контроля, его субъектов и объектов, а также формы и способы осуществления (до настоящего времени пор субъекты РФ, как правило, ограничивались принятием законов, посвящённых отдельным органам или отдельным направлениям общественного контроля).

Кроме этого, необходимо провести подготовку и внедрение региональных программ по содействию развитию общественного контроля за избирательным процессом; соблюдением законных прав и интересов работников в области

охраны труда, потребителей; экологической безопасностью, в связи с высокой вероятностью совершения правонарушений в данных сферах.

В результате анализа состояния общественного контроля в исследуемых субъектах РФ нами был сделан вывод о необходимости добиться большей прозрачности деятельности региональных органов государственной власти, содействовать развитию так называемой

«электронной демократии» (совершенствованию работы интернет-приемных, ускорению рассмотрения обращений граждан через интернет и т. д.).

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить актуальность и важность дальнейшей проработки данной проблематики с целью совершенствования законодательства, регламентирующего различные направления государственного и общественного контроля.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

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. – 5 сентября.
2. Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 2008. – 10 декабря.
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 декабря.
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 апреля.
6. Закон Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2006 г. 320-З № 653-III «О государственном финансовом контроле в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. – 2006. – 12 мая.
7. Закон РМ от 14 июля 2008 г. № 56-З «О бюджетном процессе в Республике Мордовия» // Известия Мордовии. – 2008. – 16 июля.
8. Закон РМ от 20 февраля 2006 г. № 7-З «Об Общественной палате Республики Мордовия» // Известия Мордовии. – 2006. – 21 февраля.
9. Закон РМ от 28 декабря 2011 г. № 82-З «О Счетной палате Республики Мордовия» // Известия Мордовии. – 2011. – 30 декабря.
10. Закон РМ от 30 октября 2008 г. № 103-З «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия» // Известия Мордовии – 2008. – 31 октября.
11. Закон РТ от 7 июня 2004 г. № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан» // Республика Татарстан. – 2011. – 14 октября.
12. Закон РТ от 14 октября 2005 г. № 103-ЗРТ «Об Общественной палате Республики Татарстан» // Республика Татарстан – 2005. – 18 октября.
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. – 4 октября.
14. Закон УР от 10 октября 2011 г. № 51-РЗ «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики» // Известия Удмуртской Республики. – 2011. – 1 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» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

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

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» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

21. 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» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 14. – Ст. 1549.

Поступила 04.03.2014 г.

Об авторах:

Дудко Игорь Геннадьевич, заведующий кафедрой государственного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва» (Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68), доктор юридических наук, профессор, idu2000@yandex.ru

Алехин Александр Ефимович, доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва» (Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68), кандидат юридических наук, ae-alehin@yandex.ru

Томилин Олег Олегович, доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва» (Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68), кандидат юридических наук, oo-tomilin@yandex.ru

Жгучев Павел Борисович, преподаватель кафедры государственного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва» (Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68), Pawell-11-9@mail.ru

Для цитирования: Правовое регулирование контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа) / И. Г. Дудко [и др.]. – Вестник Мордовского университета. – 2014. – № 4. – С. 21–33. DOI: 10.15507/VMU.024.201404.021

REFERENCES

1. Zakon Altajskogo kraja ot 03 sentjabrja 2007 g. no. 75-ZS “O bjudzhetnom ustrojstve, bjudzhetnom processe i finansovom kontrole v Altajskom krae” [Altai krai on September 3, 2007 no. 75-ZS “About the budgetary device and budgetary process and financial control in Altai krai”]. *Altajskaja pravda* – Altai Pravda. 2007, September 5.

2. Zakon Volgogradskoj oblasti ot 04 dekabrja 2008 g. № 1800-OD “O finansovom kontrole na territorii Volgogradskoj oblasti” [The law of the Volgograd region on 4 December 2008, no. 1800-OD “On financial control on the territory of the Volgograd region”]. *Volgogradskaya Pravda* – Volgograd Pravda. 2008, December 10.

3. Zakon Nizhegorodskoj oblasti ot 09 marta 2010 g. № 36-Z “O gosudarstvennom finansovom kontrole v Nizhegorodskoj oblasti” [The law of the Nizhniy Novgorod region on March 9, 2010 no. 36-C “On state financial control in the Nizhniy Novgorod region”]. *Pravovaja sreda* – The Legal Environment. 2010, March 12.

4. Zakon Orenburgskoj oblasti ot 15 dekabrja 2011 g. № 653/174-V-OZ “O regulirovanii otdel’nyh vo-prosov organizacii i dejatel’nosti kontrol’no-schetnyh organov municipal’nyh obrazovaniy, raspolozhennyh

na teritoriji Orenburgskoj oblasti” [The law of Orenburg oblast of December 15, 2011 no. 653/174-V-OZ “On regulation of certain issues of organization and activity of the audit bodies of municipal entities located on the territory of the Orenburg region”]. *Orenburzh'e* – The Orenburg Region. 2011, December 29.

5. Zakon Penzenskoj oblasti ot 07 aprelya 2003 g. № 463-ZPO “O bjudzhetnom ustrojstve i bjudzhetnom processe v Penzenskoj oblasti” [The law of the Penza region on April 7, 2003 no. 463-ЗПО “About the budgetary device and budgetary process in the Penza region”]. *Penzenskie gubernskie vedomosti* – Penza provincial sheets. 2003, April 24.

6. Zakon Respubliki Saha (Jakutija) ot 22 marta 2006 g. 320-Z № 653-III “O gosudarstvennom finansovom kontrole v Respublike Saha (Jakutija)” [The law of the Republic of Sakha (Yakutia) from 22 March 2006, 320 C no. 653-III “On state financial control in the Republic of Sakha (Yakutia)”]. *Jakutskie vedomosti* – The Yakut Vedomosti. 2006, May 12.

7. Zakon RM ot 14 ijulja 2008 g. no. 56-Z “O bjudzhetnom processe v Respublike Mordovija” [The law of RM from July 14, 2008 no. 56-C “On budget process in the Republic of Mordovia”]. *Izvestija Mordovii* – Mordovia News. 2008, July 16.

8. Zakon RM ot 20 fevralja 2006 g. no. 7-Z “Ob Obshhestvennoj palate Respubliki Mordovija” [The law of RM of February 20, 2006 no. 7-C “On the Public chamber of Republic Mordovia”]. *Izvestija Mordovii* – Mordovia News. 2006, February 21.

9. Zakon RM ot 28 dekabrja 2011 g. no. 82-Z “O Schetnoj palate Respubliki Mordovija” [The law of RM of December 28, 2011 no. 82-C “On the accounts chamber of the Republic of Mordovia”]. *Izvestija Mordovii* – Mordovia News. 2011, December 30.

10. Zakon RM ot 30 oktjabrja 2008 g. no. 103-Z “O kontrol'nyh polnomochijah Gosudarstvennogo Sobranija Respubliki Mordovija” [The law of RM of October 30, 2008 no. 103-C “On control powers of the State Assembly of Republic Mordovia”]. *Izvestija Mordovii* – Mordovia News. 2008, October 31.

11. Zakon RT ot 07 ijunja 2004 g. no. 37-ZRT “O Schetnoj palate Respubliki Tatarstan” [The law of RT of June 07, 2004 no. 37-ZRT “On the Accounts Chamber of the Republic of Tatarstan”]. *Respublika Tatarstan* – The Republic of Tatarstan, 2011, October 14.

12. Zakon RT ot 14 oktjabrja 2005 g. no. 103-ZRT “Ob Obshhestvennoj palate Respubliki Tatarstan” [The law of the RT, October 14, 2005 no. 103-ZRT “On the Public chamber of the Republic of Tatarstan”]. *Respublika Tatarstan* – The Republic of Tatarstan, 2005, October 18.

13. Zakon Samarskoj oblasti ot 30 sentjabrja 2011 g. № 86-GD “O Schetnoj palate Samarskoj oblasti i otdel'nyh voprosah dejatel'nosti kontrol'no-schetnyh organov municipal'nyh obrazovanij, raspolozhennyh na teritoriji Samarskoj oblasti” [The law of Samara region on September 30, 2011 no. 86-GD “On the Accounts Chamber of the Samara region and some issues of activity of the control-accounting bodies of municipal entities located on the territory of Samara region”]. *Volzhskaja kommuna* - Volga Commune. 2011, October 4.

14. Zakon UR ot 10 oktjabrja 2011 g. № 51-RZ “O Gosudarstvennom kontrol'nom komitete Udmurtskoj Respubliki” [The law UR from October 10, 2011 no. 51-RZ “On the state control Committee of the Udmurt Republic”]. *Izvestija Udmurtskoj Respubliki* – News of the Udmurt Republic. 2011, November 1.

15. Postanovlenie Pravitel'stva Permskogo kraja ot 28 oktjabrja 2008 g. № 578-p “Ob utverzhdenii edinyh trebovanij (standartov) k porjadku organizacii i osushhestvlenija finansovogo kontrolja ispolnitel'nymi organami gosudarstvennoj vlasti Permskogo kraja” [Resolution of the Government of the Perm territory of October 28, 2008, no. 415-p “On approval of unified requirements (standards) to the order of organization and financial control of Executive bodies of state power of the Perm region”]. *Bjulleten' pravovyh aktov gubernatora Permskogo kraja, Pravitel'stva Permskogo kraja, ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti Permskogo kraja* – Bulletin of acts and decrees of the Governor of Perm region, Perm territory Government, Executive bodies of state power of the Perm region. 2008, no. 18.

16. Postanovlenie Pravitel'stva Samarskoj oblasti ot 19 ijunja 2012 g. № 283 “O formirovanii sluzhby gosudarstvennogo finansovogo kontrolja Samarskoj oblasti i reorganizacii apparata Pravitel'stva Samarskoj oblasti” [Resolution of the Government of the Samara region dated 19 June 2012 no. 283 “On forming services of the state financial control of the Samara region and the reorganization of the office of the Government of the Samara region”]. *Volzhskaja kommuna* – Volga Commune. 2012, June 21.

17. Prikaz Ministerstva finansov Permskogo kraja ot 19 ijulja 2010 g. № SJeD-39-01-03-125 “Ob utverzhdenii Reglamenta osushhestvlenija posledujushhego gosudarstvennogo finansovogo kontrolja

исполнител'ными органами государственной власти Пермского края” [Order of the Ministry of Finance of the Perm krai of July 19, 2010 no. SED-39-01-03-125 “On approval of the Regulations further state financial control of the Executive organs of state power of the Perm krai”]. *Bjulleten' zakonov Permskogo kraja, pravovyh aktov gubernatora Permskogo kraja, Pravitel'stva Permskogo kraja, ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti Permskogo kraja* – Bulletin of the laws of the Perm region, legal acts of the Governor of Perm region, Perm territory Government, Executive bodies of state power of the Perm region. 2010, no. 29.

18. Federal'nyj zakon ot 06 oktjabrja 1999 g. no. 184-FZ “Ob obshhiih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii” [Federal law of October 6, 1999 no. 184-FZ “On General principles of organization of legislative (representative) and Executive state authorities of constituent entities of Russian Federation”]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* – Collected legislation of the Russian Federation. 1999, no. 42, p. 5005.

19. Federal'nyj zakon ot 07 maja 2013 g. no. 77-FZ “O parlamentskom kontrole” [Federal law of May 7, 2013 no. 77-FZ “On the parliamentary control”]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* – Collected legislation of the Russian Federation. 2013, no. 19, p. 2304.

20. Federal'nyj zakon ot 07 fevralja 2011 g. no. 6-FZ “Ob obshhiih principah organizacii i dejatel'nosti kontrol'no-schetnyh organov sub'ektov Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovanij” [Federal law of February 7, 2011 no. 15-FZ “On General principles of organization and activity of the audit bodies of subjects of the Russian Federation and municipal formations”]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* – Collected legislation of the Russian Federation. 2011, no. 7, p. 903.

21. Federal'nyj zakon ot 29 marta 2010 g. no. 29-FZ “O vnesenii izmenenij v stat'i 5 i 18 Federal'nogo zakona “Ob obshhiih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii”” [The Federal law of March 29, 2010 no. 29-FZ “On amending articles 5 and 18 of the Federal law “On General principles of organization of legislative (representative) and Executive state authorities of constituent entities of Russian Federation””]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* – Collected legislation of the Russian Federation. 2010, no. 14, p. 1549.

About the authors:

Doudko Igor' Gennad'evich, head of State and Administrative Law chair of Law faculty, Ogarev Mordovia State University (Russia, Saransk, 68 Bolshevistskaya Str.), Doctor of Sciences degree holder in Law, professor, idu2000@yandex.ru

Alekhin Aleksandr Efimovich, Associate professor of State and Administrative Law chair of Law faculty, Ogarev Mordovia State University (Russia, Saransk, 68 Bolshevistskaya Str.), Candidate of Sciences (PhD) degree holder in Law, ae-alehin@yandex.ru

Tomilin Oleg Olegovich, Associate professor of State and Administrative Law chair of Law faculty, Ogarev Mordovia State University (Russia, Saransk, 68 Bolshevistskaya Str.), Candidate of Sciences (PhD) degree holder in Law, oo-tomilin@yandex.ru

Zhguchev Pavel Borisovich, lecturer of State and Administrative Law chair of Law faculty, Ogarev Mordovia State University (Russia, Saransk, 68 Bolshevistskaya Str.), Pawell-11-9@mail.ru

For citation: Doudko I. G., Alekhin A. E., Tomilin O. O., Zhguchev P. B. Pravovoe regulirovanie kontrol'ja v sub'ektah Rossijskoj Federacii (na primere Privolzhskogo federal'nogo okruga) [The legal regulation of control in subjects of the Russian Federation (the case of Privolzhsky federal district)]. *Vestnik Mordovskogo Universiteta* – Mordovia University Bulletin, 2014, no. 4, pp. 21–33. DOI: 10.15507/VMU.024.201404.021