

Соколов А.В. 2013. Интернет-пространство: новые возможности для политического участия. — *Вестник Пермского университета*. № 4. С. 98-115.

ISAeva Elena Aleksandrovna, Cand.Sci.(Legal), Associate Professor of the Chair of Social and Family Law, Yaroslavl Demidov State University (14, Sovetskaya St, Yaroslavl, Russia, 150000; Elenia2000@mail.ru)

THE MECHANISM OF THE FORMATION OF PUBLIC COUNCILS UNDER GOVERNMENT BODIES IN THE REGIONS OF RUSSIA: COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

Abstract. The article considers the results of research aimed at the analysis of the regulatory framework, providing mechanisms of formation of public councils under the executive power bodies in the regions of Russian Federation. In the context of the comparative study the author reveals the best practices considering the opinion of citizens and the regional Public Chambers on creating public councils. In the article the author compares models of formation of public councils by several criteria, enshrined in the regulatory framework of regions.

Keywords: public councils, public chambers, civic engagement, e-democracy

УДК 340.132.8

ОСИПОВ Даниил Александрович — преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (603950, Россия, г. Н. Новгород, ул. Гагарина, 46; daniilosipov92@gmail.com)

БОЛЬШАКОВА Валентина Михайловна — к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (603000, Россия, г. Н.Новгород, ул. Гагарина, 46; valentinabolshakova@rambler.ru)

О СУБЪЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Аннотация. Текущее российское законодательство и научная литература не содержат определения термина «субъекты государственного контроля и надзора». Перечисленные в ст. 11 проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора» субъекты осуществляют одновременно и государственный, и муниципальный контроль и надзор, из чего следует, что, например, органы местного самоуправления вправе осуществлять государственный контроль и надзор, несмотря на то что они не входят в систему органов государственной власти. Авторы подчеркивают, что субъекты государственного контроля и надзора и субъекты муниципального контроля и надзора должны быть разграничены и предлагают существенно скорректировать ст. 11 проекта федерального закона, т.к. ее недостатки не ограничиваются только названным выше.

Ключевые слова: контроль, надзор, государственный контроль, государственный надзор, субъекты государственного контроля, субъекты государственного надзора, субъекты контроля, субъекты надзора

Вправе под субъектом понимается лицо, группа лиц, организация или орган государственной власти, обладающие способностью иметь субъективные права и нести юридические обязанности.

Статья 11 проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» к субъектам государственного и муниципального контроля и надзора относит:

— федеральные органы исполнительной власти;

- территориальные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- органы государственных внебюджетных фондов;
- органы местного самоуправления;
- Банк России;
- государственные корпорации;
- государственные казенные учреждения, подведомственные соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ.

Вышеназванный перечень вызывает много нареканий.

Во-первых, из текста ст. 11 следует, что государственный и муниципальный контроль и надзор осуществляются всеми перечисленными субъектами. Из этого следует, что, например, органы местного самоуправления вправе осуществлять государственный контроль и надзор, несмотря на то что они не входят в систему органов государственной власти, поэтому субъекты государственного контроля и надзора и субъекты муниципального контроля и надзора должны быть разграничены.

Во-вторых, наделение органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению муниципального контроля и надзора не вызывает особых вопросов, поскольку на местном уровне из трех ветвей власти де-факто действуют две – законодательная и исполнительная, и не вызывает сомнений, что контрольно-надзорные функции ближе исполнительной власти, чем законодательной.

Однако иная картина вырисовывается на федеральном и региональном уровнях. Статья 129 Конституции РФ называет в числе органов государственной власти прокуратуру, которая согласно статьям разд. III федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет надзор за исполнением законов. В связи с этим логично было бы возложить осуществление государственного контроля и надзора на уже существующий надзорный орган.

Однако прокурорский надзор, осуществляемый Прокуратурой РФ, является только одним из видов государственного надзора наряду с иными видами надзора и государственного контроля, осуществляемыми органами государственной власти, относящимися к разным ветвям власти. Например, конституционный надзор является государственным надзором и осуществляется Конституционным судом, равно как и парламентский контроль, осуществляемый Федеральным Собранием РФ.

Таким образом, субъектами государственного контроля и надзора на федеральном и региональном уровнях являются государственные органы всех ветвей власти, а не только исполнительной, как утверждается в проекте закона.

В-третьих, в ст. 11 проекта закона в качестве субъекта государственного контроля и надзора назван Центральный банк РФ, хотя он не является ни органом государственной власти, ни органом местного самоуправления, о чем четко говорится в ст. 1 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹, которая закрепляет правовой статус ЦБ РФ как юридического лица, которое не отвечает по обязательствам государства.

Конечно, можно принять во внимание ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, где сказано, что «защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка РФ, которую он осуществляет независимо от других органов власти», и назвать ЦБ РФ государственным органом, но, как правильно отметил доктор юридических наук А.Г. Братко, «принцип независимости... – ...ключевой элемент статуса Центрального банка Российской Федерации, проявляется, прежде всего, в том, что Банк России не входит в структуру федеральных органов государственной власти и выступает как особый институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения [Братко 2001: 4].

Таким образом, проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» возлагает осуществление государственного контроля и надзора на негосударственное юридическое

¹ Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». – СЗ РФ. 15.07.2002. N 28. Ст. 2790.

лицо, которое осуществляет свои функции и полномочия независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, обращается за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды.

С другой стороны, ст. 41 федерального закона «О банках и банковской деятельности»¹ устанавливает, что надзор за деятельностью кредитной организации осуществляется Банком России, из чего можно сделать вывод о том, что ЦБ РФ все-таки может осуществлять государственный надзор.

Нужно учитывать, что финансовый надзор бывает двух видов: государственный и негосударственный. Негосударственный финансовый надзор осуществляется Центральным банком Российской Федерации для достижения целей *своей* деятельности (защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы), а не для обеспечения точного и неукоснительного исполнения законов Российской Федерации.

Таким образом, Центральный банк РФ должен быть исключен из перечня субъектов государственного контроля и надзора, приводимого в ст. 11 законопроекта, и это не будет означать, что данный закон не называет органы, осуществляющие государственный финансовый контроль. Счетная палата и Министерство финансов относятся к федеральным органам исполнительной власти, а они уже названы выше.

В-четвертых, в п. 2 ст. 11 наряду с Центральным банком также упоминаются государственные корпорации, которые в случаях, установленных федеральными законами, могут осуществлять государственный контроль и надзор.

Государственная корпорация — это некоммерческая организация, учреждаемая федеральным законом и создаваемая на основе имущественного взноса для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Казалось бы, наделение корпораций полномочиями по осуществлению государственного контроля и надзора как нельзя лучше отвечает целям существования государственных корпораций — осуществлению общественно полезных функций. Однако целый ряд государственных корпораций (Внешэкономбанк, госкорпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», общества взаимного страхования, госкорпорация по атомной энергии «Росатом»²) обладают особым правовым статусом, который выражается в отсутствии у органов управления государственных корпораций обязанности представлять в государственные органы документы, содержащие отчет об их деятельности. Таким образом, государственные корпорации не могут быть субъектами государственного контроля и надзора, поскольку последние должны отчитываться, как именно проводятся контрольно-надзорные мероприятия, в отношении кого, какие данные получены в ходе них и какие действия предприняты по их итогам, а законодательная практика идет по пути освобождения корпораций от такой обязанности.

Вместе с тем государственная корпорация как субъект общественных отношений создается для осуществления *общественно полезных функций*, к которым, несомненно, относятся государственный контроль и надзор. Это означает, что государственная корпорация может быть субъектом государственного контроля и надзора, если она создается именно для осуществления контрольно-надзорной функции, а федеральный закон, которым учреждается корпорация, возлагает на нее обязанность отчитываться о контрольно-надзорной деятельности перед федеральными органами исполнительной власти.

В-пятых, в п. 3 ст. 11 субъектами государственного контроля и надзора называ-

¹ Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 (ред. от 29.06.2015) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015). — СЗ РФ. 05.02.1996. N 6. Ст. 492.

² Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015). — СЗ РФ. 05.02.1996. N 6. Ст. 492.

Примечание к п. 3 ст. 32.

ются только государственные казенные учреждения, а не все три вида учреждений, что абсолютно верно.

Бюджетные и автономные учреждения создаются «в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта»¹. Государственный контроль и надзор не относятся ни к одной из вышеназванных сфер, поэтому их могут осуществлять только казенные учреждения, осуществляющие «оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления»², поскольку осуществление государственного контроля и надзора является как государственной, так и муниципальной функцией.

Вместе с этим осуществлять контроль и надзор должны только *государственные* казенные учреждения, но не муниципальные, поскольку на 1 января 2015 г. в Российской Федерации существуют 22 923 муниципальных образований³, и создавать контрольно-надзорный орган в каждом муниципальном учреждении нецелесообразно и необоснованно в финансовом отношении.

В-шестых, п. 4 ст. 11 носит исключительно описательный характер, поскольку не называет субъекты государственного и муниципального контроля и надзора, а лишь напоминает, что полномочия по оформлению и разрешению дел об административных правонарушениях, выявленных в ходе надзора или в результате контроля, осуществляют уполномоченные на то органы и лица.

Пункт 4 не несет никакой смысловой нагрузки, поскольку все вопросы, касающиеся разрешения дел об административных правонарушениях, описаны в Кодексе об административных правонарушениях и Кодексе административного судопроизводства. Следовательно, п. 4 ст. 11 должен быть исключен из текста закона.

Вместе с тем упоминание в п. 4 уполномоченных лиц наводит на размышления о том, могут ли должностные лица осуществлять полномочия по государственному и муниципальному контролю и надзору.

КоАП дает следующее определение должностного лица – это лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации⁴.

В определенных случаях результатом контроля и надзора для исправления выявленных отклонений от заданных стандартов может быть применение мер государственного принуждения. На одной стороне правоотношения по применению мер принуждения всегда будет стоять государство, от имени которого осуществляется принуждение, в лице своих органов и должностных лиц. Эти особенности проявляются в наличии у государства «специального аппарата в лице особого разряда людей, обладающих публично-властными полномочиями и профессионально занимающихся выполнением функций управления и руководства, охраной экономического, социального и политического строя общества, в том числе путем

¹ Федеральный закон от 03.11.2006 N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», п. 2 ст. 2; Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О некоммерческих организациях», п. 1 ст. 9.2.

² Бюджетный кодекс РФ (ред. от 13.07.2015). Ст. 6. – *СЗ РФ*. 03.08.1998. N 31. Ст. 3823.

³ База данных показателей муниципальных образований. Доступ: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (проверено 29.08.2015).

⁴ Кодекс РФ об административных правонарушениях (ред. от 29.06.2015), прим. к ст. 2.4. – *СЗ РФ*. 07.01.2002. N 1. Ч. 1. Ст. 1.

принуждения. Следовательно, к субъектам, реализующим принуждение, относятся государственные органы и должностные лица, правовой статус которых неразрывен со статусом государства» [Бошно 2013: 64]. И, следовательно, субъектами государственного и муниципального контроля и надзора могут быть не только государственные и муниципальные органы, но и должностные лица, реализующие функции этих органов.

Таким образом, статья закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», определяющая перечень субъектов государственного и муниципального контроля и надзора, должна быть сформулирована следующим образом.

1. Полномочиями по осуществлению государственного контроля и надзора могут наделяться федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их должностные лица.

2. Полномочиями по осуществлению государственного контроля и надзора могут наделяться государственные корпорации, создаваемые в целях осуществления контрольно-надзорных функций.

Государственные корпорации обязаны отчитываться о контрольно-надзорной деятельности перед федеральными органами исполнительной власти.

3. Отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного контроля и надзора, регионального контроля и надзора в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными казенными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Полномочиями по осуществлению муниципального контроля и надзора могут наделяться федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

5. Отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного контроля и надзора, регионального контроля и надзора в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными казенными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Список литературы

Братко А. Г. 2001. *Центральный банк в банковской системе России*. — М.: Спарк. 335 с.

Бошно С.В. 2013. Государство. Презентация учебника. — *Право и современные государства*. № 6. С. 64-79.

OSIPOV Daniil Aleksandrovich, Lecturer of the Chair of Constitutional and Municipal Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (46, Gagarina Ave, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; daniilosipov92@gmail.com).

BOL'SHAKOVA Valentina Mihajlovna, Cand.Sci. (Legal), Associate Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (46, Gagarina Ave, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; valentinabolshakova@rambler.ru)

SUBJECTS OF STATE AND MUNICIPAL CONTROL AND SUPERVISION

Abstract. Current Russian legislation does not contain the definition of the term of subjects of the state control and supervision. This term is also absent in scientific literature. Somehow the term is disclosed in the article 11 of the draft of the federal law «On the fundamentals of state and municipal control and supervision». Article 11 proposes subjects which simultaneously carry out state and municipal control and supervision. It means that, for example, local governments are entitled

to carry out state control and supervision, even though they are not the public authorities. Thus, the subjects of state control and supervision and municipal control and supervision should be delineated. The authors propose that the article 11, having a lot of disadvantages, must be essentially corrected.

Keywords: control, supervision, state control, state supervision, state control subjects, subjects of state supervision, control subjects, subjects of supervision

ПЕРЕЗОЛОВА Алена Сергеевна – аспирант кафедры истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119234, Россия, г. Москва, ул. Ленинские Горы, 1; a_perezolova@mail.ru)

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ, КОНСУЛЬТАЦИИ И УЧАСТИЮ В ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКЕ: ОПЫТ ТАЛЛИННА И МОСКВЫ

Аннотация. В статье рассматриваются аспекты открытости городской политики Таллинна и Москвы, анализируется доступ горожан к информации, консультации и участию в городской политике. Использование новейших технологических разработок в персональной идентификации (электронные и мобильные паспорта, электронное голосование, безбумажное правительство, повсеместное внедрение бесплатного доступа к сети Интернет) рассматриваются как механизм создания благоприятной среды для роста гражданской активности горожан. Автор приводит цитаты из экспертных интервью с членами городской администрации и гражданскими активистами Таллинна и Москвы, связанные с качественными оценками городских пилотных проектов.

Ключевые слова: публичные консультации, политика открытого доступа, партисипативные механизмы, интернет-технологии, ID-карты, референдум, электронная демократия

Благодаря множеству информационных ресурсов, в т.ч. интернет-платформам, горожане способны оценивать деятельность органов власти, осуществлять мониторинг и участвовать в публичном дискурсе. Такая способность является социальным навыком, который приобретается в зависимости от среды и процессов социализации. В типологизации Шерри Арнштейн гражданское участие состоит из нескольких стадий развития – «лестницы гражданского участия» [Arnstein 1969: 216], которая измеряется по данным гражданской активности, именуемой «степенью гражданской силы». Выделенные Арнштейн механизмы гражданского сотрудничества, делегирования власти и возможности гражданского контроля адаптированы к сегодняшним тенденциям осуществления публичной политики в виде 3 категорий, определяющих градацию условий гражданской вовлеченности в городскую публичную политику.

Сравнение выбранных городов не случайно, поскольку тенденции оснащения городской инфраструктуры и привлечения жителей к участию в городской политике имеют схожие практики, направленные на реализацию политики открытости. Открытость доступа к городской политике рассматривается в исследовании на 3 уровнях: доступ к информации, доступ к консультации и доступ к участию в принятии решений на уровне города. Эти 3 компонента являются элементами ресурсного обеспечения, однако важным является трансформация отношений в городской политике и фактическая трансформация дистанции между городскими чиновниками и горожанами. Ориентиром информационной открытости можно считать прогноз известного футуролога Томаса Фрейя, что глобальной тенденцией будущего станет развитие технологий электронного правительства: муниципальные услуги, связанные с процедурами, регламентами и лицензиями, окончательно приобретут цифровую форму [Freu 2011: 12].

Эстонский опыт демонстрирует историю успеха, где сделана ставка на технологи-