

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ КАК ОБЪЕКТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Владислав Валерьевич Гриб

Издательская группа «Юрист», МГИМО МИД России,  
г. Москва, Россия

<p><b>Информация о статье:</b>  <i>Рукопись поступила в редакцию:</i>                  26 мая 2016 г.  <i>Принята к печати:</i>                  26 июня 2016 г.</p>	<p><b>Аннотация:</b> Цель статьи – дать определение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации; проанализировать различные формы общественного контроля за деятельностью законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В качестве методологии статьи выступили диалектика, анализ, синтез, дедукция, формально-юридический метод, метод межотраслевых юридических исследований. Основные выводы автора: Во-первых, на федеральном уровне до настоящего времени так и не принят нормативный правовой акт, в котором бы нашли свое закрепление правовой статус общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, их основные права и обязанности, порядок их образования, что, в свою очередь, говорит о существенном упущении со стороны законодателя. Но ряд региональных законодателей все же сделали попытку самостоятельно урегулировать вопрос формирования общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ путем закрепления соответствующих положений в специальных региональных законах об основах общественного контроля в субъекте РФ. Во-вторых, многие из принятых на региональном уровне нормативных правовых актов, закрепивших порядок отзыва депутатов представительных органов власти субъекта Российской Федерации, на сегодняшний день признаны судебными органами частично недействующими или утратившими свою силу. В-третьих, формы общественного контроля, указанные в статье, не носят исчерпывающий характер и могут быть расширены соответствующими законными субъектами Российской Федерации, но эти формы общественного контроля при их эффективном и комплексном применении могут быть эффективными инструментом для контроля за властью со стороны гражданского общества. Проведенное исследование развивает и уточняет формы общественного контроля. На примере различных форм общественного контроля за деятельностью законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, выявлены упущения со стороны законодателя, препятствующие эффективности правового регулирования.</p>
<p><b>Об авторе:</b>                  д.ю.н., профессор, заведующий                  Кафедрой гражданского                  общества МГИМО МИД России                   e-mail: avtor@lawinfo.ru</p>	
<p><b>Ключевые слова:</b>                  государственная власть;                  субъект Российской Федерации;                  общественный контроль;                  законодательство;                  федеральный закон; общество.</p>	

Правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ определен ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Так, в соответствии со ст.4 указанного закона законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Наименование законодательного (представительного) органа го-

сударственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- принимает конституцию субъекта РФ и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;

- осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ;

- заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

- осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Общественный контроль за деятельностью законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ осуществляется в следующих формах:

### Общественный мониторинг

Данная форма общественного контроля может применяться для оценки эффективности законодательской и иной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Основным источником информации для проведения таких мониторингов могут явиться официальные сайты таких органов. В частности, на официальном сайте Москов-

ской государственной Думы<sup>1</sup> в разделе «Мониторинг законодательства» представлена информация о законопроектах и законах, судебная практика, экспертные работы, а также результаты рассмотрения Думой экспертных заключений, протестов и представлений. В свою очередь наибольший интерес в контексте осуществления данной формы общественного контроля представляют размещенные в указанном разделе ежегодные доклады о состоянии законодательства.

### Общественная экспертиза проектов законов субъектов РФ

Реализация данного проверочного мероприятия осуществляется в соответствии со ст.22 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», ФЗ «Об экологической экспертизе», а также законами<sup>2</sup> и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Официальный сайт Московской думы: <http://duma.mos.ru/ru/>

<sup>2</sup> См., например, Закон Республики Северная Осетия-Алания от 12.02.2014 № 3-РЗ «Об общественной экспертизе проектов законов Республики Северная Осетия-Алания» // *Северная Осетия*, № 34 (26542), 26.02.2014; Областной закон Ленинградской области от 17.03.2009 №20-оз (ред. от 06.06.2013) «Об Общественной палате Ленинградской области» // *Вестни*, № 50, 20.03.2009. [The Law of the Republic of North Ossetia of December 12, 2014 No. 3-P3 “On Public Expertise of Draft Legislation in the Republic of North Ossetia” // *Severnaya Osetia*, No.34 (26542), 26/02/2014; The Law of the Leningrad Region of March 17th 2009 “On Public Chamber of the Leningrad Region” // *Vesti*, No.50, 20/03/2009].

<sup>3</sup> Постановление Правительства Чеченской Республики от 06.08.2008 № 137 “Об общественной экспертизе нормативных правовых актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства на территории Чеченской Республики” (вместе с “Положением об общественной экспертизе нормативных правовых актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства на территории Чеченской Республики”) // Документ опубликован не был – [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru); Решение Барнаульской городской Думы от 09.06.2006 №360 (ред. от 29.04.2011) “Об утверждении Положения о порядке проведения общественной независимой экспертизы проектов

### Общественное обсуждение проектов законов субъектов РФ

Реализация данной формы общественного контроля осуществляется в соответствии со ст. 24 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также законами<sup>4</sup> и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации<sup>5</sup>.

---

решений городской Думы в области бюджетного и (или) налогового законодательства” // *Вечерний Барнаул*, № 90, 27.06.2006. [The Act of the Government of the Chechen Republic of August 6th 2008 No. 137 “On Public Expertise of Regulatory Acts on Development of Small and Medium-Sized Business in the Chechen Republic” / [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru); The Act of the Barnaul Duma of September 09th 2006 No. 360 “On Procedure of Public Expertise of Barnaul Duma’s Draft Legislation in Budget and Taxes” // *Vecherny Barnaul*, No.90, 27/06/2006].

<sup>4</sup> См., например, Закон Республики Башкортостан от 04.12.2012 № 605-з “Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан” // Республика Башкортостан, № 234(27719), 07.12.2012; Закон Республики Коми от 24.06.2014 №81-ПЗ (ред. от 31.10.2014) «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми» // *Республика*, № 78, 28.06.2014. [The Law of the Republic of Bashkortostan of December 04th 2012 No.605-з “On Public Debates over Laws of the Republic of Bashkortostan” // *Respublika Bashkortostan*, No.234 (27719), 07/12/12; The Law of the Komi Republic of June 24th 2014 No.81-P3 “On Some Aspects of Public Debate over Draft Legislation of the Komi Republic” // *Respublika*, No. 78, 28/06/2014].

<sup>5</sup> См., например, Постановление Правительства Республики Марий Эл от 28.06.2005 №170 «Об утверждении Порядка публичного обсуждения проектов Законов Республики Марий Эл в области бюджетного и налогового законодательства» // *Марийская правда*, № 116, 30.06.2005 [The Act of the Government of Mari El Republic of June 28th 2005 No.170 “On Procedure of Public Debate over Draft Budget and Tax Legislature in the Republic of Mari El” // *Mariyskaya Pravda*, No.116, 30/06/2005].

### Предоставление информации о деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ

Информация о деятельности законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта РФ представлена на их официальных сайтах. В качестве примера можно привести официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга<sup>6</sup>, на котором представлены общие сведения о Законодательном Собрании Санкт-Петербурга; о ее составе; об основных направлениях деятельности. В частности, на сайте опубликованы отчеты об итогах рассмотрения повестки дня, протоколы и стенограммы заседаний, фотографии, видео- и аудиозаписи мероприятий, проводимых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга; тексты законопроектов, а также подробная информация о законотворческой деятельности. Более того, на сайте ведется прямая трансляция заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

### Присутствие представителей общественности на заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ

Реализация данной формы общественного контроля нашла свое закрепление в нормативных правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ, регламентирующих порядок их деятельности, основные правила и процедуры их работы. В качестве примера можно привести Регламент Московской городской Думы, утвержденный Постановлением Московской городской Думы от 16.11.2005 №320 (ред. от 16.07.2014)<sup>7</sup>, в соответствии с которым в ходе открытого заседания Думы в зале заседаний и прилегающих

<sup>6</sup> Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (Official Site of St. Petersburg Legislative Assembly): <http://www.assembly.spb.ru>

<sup>7</sup> “Ведомости Московской городской Думы», 29.12.2005, № 12(2), ст. 299 [Vedomosti Moskovskoi gorodskoi Dumy, December 29th 2006, No.12 (2), Art.299].

к нему помещения вправе присутствовать в том числе аккредитованные журналисты, осуществляющие телевизионную и фотографическую съемку, члены делегаций, находящиеся в Думе с официальным визитом, иные граждане. При этом, лица, приглашенные для присутствия на заседании при рассмотрении конкретного вопроса повестки дня, проходят в зал заседаний по приглашению председателяствующего на заседании и покидают зал по окончании рассмотрения вопроса. Персональный состав приглашенных лиц определяется Председателем Думы с учетом предложений субъектов законодательной инициативы, а также редакторов проектов, согласованных с комиссией по организации работы Думы.

### **Предоставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**

Реализация данной формы общественного контроля осуществляется в соответствии с ФЗ «О противодействии коррупции», Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 (ред. от 15.07.2015) «Вопросы противодействия коррупции» (вместе с «Порядком размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования»).

### **Направление индивидуальных или коллективных обращений граждан в органы государственной власти**

В контексте данной формы общественного контроля наиболее эффективным способом осуществления общественного контроля за деятельностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ представляется оспаривание нормативных правовых актов в судебном порядке, а именно:

– в порядке гл.23 АПК РФ «Рассмотрения Судом по интеллектуальным правам дел

об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»;

– в порядке гл.21 КАС РФ «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Направление в правоохранительные органы заявлений о совершении депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ преступлений и проведение соответствующих проверок предопределено наличием у таких должностных лиц гарантий депутатской деятельности, определенных соответствующими Конституциями (Уставами) субъектов РФ. Так, например, Уставом Санкт-Петербурга (ред. от 26.10.2015)<sup>8</sup> предусмотрено, что в случае привлечения депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-разыскных мероприятий в отношении депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-разыскных мероприятий в занимаемых им жилым и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами. Такой порядок, в частности, предусмотрен гл. 52 УПК РФ.

Также эффективным представляется направление обращений в такие профильные комиссии законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ: например, в комиссию по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами.

<sup>8</sup> «Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга», № 1(5), 2003 [Vestnik Ustavного Suda Sankt-Peterburga, No.1(5), 2003].

**Опрос граждан о деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ**

Данная форма общественного контроля применяется достаточно часто в целях общественной оценки эффективности законодательной деятельности; такие опросы чаще всего проводятся различными региональными общественными организациями.

**Участие представителей общественности в советах, созданных при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ**

Так, при законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта РФ созданы и функционируют различные совещательные и консультативные советы, деятельность которых призвана содействовать учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Правовой статус общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ закреплен в ч.1 ст.13 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», согласно которой общественные советы при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, предусмотренных законодательством.

С сожалением приходится констатировать, что на федеральном уровне до настоящего времени так и не принят нормативный правовой акт, в котором бы нашли свое закрепление правовой статус общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, их основные права и обязанности, порядок их образования, что, в свою очередь, говорит о существенном упущении со стороны законодателя. Представляется, что именно отсутствие на федеральном

уровне единого правового регулирования обуславливает столь низкую активность региональных и местных органов власти в создании соответствующих общественных советов.

Вместе с тем, ряд региональных законодателей все же сделали попытку самостоятельно урегулировать вопрос формирования общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ путем закрепления соответствующих положений в специальных региональных законах об основах общественного контроля в субъекте РФ.

Так, во многих региональных законах из числа принятых на сегодняшний день специальных региональных законов об основах общественного контроля в субъекте РФ закреплено, что общественные советы при органах законодательной (представительной) власти субъекта РФ – это субъекты общественного контроля, выполняющие консультативно-совещательные функции и участвующие в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, предусмотренных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в РФ», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, специальными региональными законами, иными нормативными правовыми актами субъекта РФ, положениями об общественных советах, принимаемыми органами государственной власти, при которых создаются соответствующие общественные советы.

Общественные советы при органах законодательной (представительной) власти субъекта РФ, подобно общественным советам при федеральных органах исполнительной власти, содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций.

Порядок формирования общественных советов при органах законодательной (представительной) власти субъекта РФ в общих чертах нашел свое закрепление в некоторых из принятых специальных региональных законов об основах общественного контроля в субъекте РФ: закреплены конкурсная осно-

ва формирования общественных советов<sup>9</sup>, требования к кандидатам<sup>10</sup>, количественный

<sup>9</sup> Закон Амурской области от 29.12.2014 №478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области», Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области», Закон Иркутской области от 7.07.2015 №57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области», Закон Новосибирской области от 02.06.2015 №551-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области», Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-З «Об Общественной палате Тамбовской области», Закон Республики Тыва от 05.07.2015 №100-ЗРТ «Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва» [The Law of the Amur Region of December 29th 2014 No.478-OZ “On Special Aspects of Public Control in the Amur Region”, The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No.103-OZ “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”, The Law of the Irkutsk Region of July 7th 2015 No.57-OZ “On Public Control in the Irkutsk Region”, The Law of the Novosibirsk Region of June 2nd 2015 No.551-OZ “On Special Aspects of Public Control in the Novosibirsk Region”, The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 “On the Public Chamber of the Tambov Region”, The Law of the Republic of Tuva of July 05th 2015 No.100-3PT “On Public Control in the Republic of Tuva”].

<sup>10</sup> Закон Амурской области от 29.12.2014 №478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области», Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области», Закон Московской области от 22.07.2015 №130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области», Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-З «Об Общественной палате Тамбовской области», Закон Республики Тыва от 05.07.2015 №100-ЗРТ «Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва» [The Law of the Amur Region of December 29th 2014 No.478-OZ “On Special Aspects of Public Control in the Amur Region”, The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No.103-OZ “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”, The Law of the Moscow Region of July 22nd 2015 No.130/2015OZ “On Special Aspects of Public Control in the Moscow Region”, The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 “On the Public Chamber of the Tambov

состав общественного совета (например, не менее 5 и не более 15 человек в Иркутской области; не менее 5 и не более 21 человека в Тамбовской области), срок полномочий (например, менее двух и более трех лет – в Новосибирской области; на срок полномочий законодательного органа и на срок, установленный исполнительным органом государственной власти в положении об общественном совете, но не более чем на пять лет – в Иркутской области). Вместе с тем, региональные законодатели наделили достаточно широкими полномочиями органы государственной власти, при которых создаются соответствующие общественные советы. В частности, органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ, при которых создаются соответствующие общественные советы, наделены правом определения порядка формирования общественных советов<sup>11</sup>, введения дополнитель-

Region”, The Law of the Republic of Tuva of July 05th 2015 No.100-3PT “On Public Control in the Republic of Tuva”].

<sup>11</sup> Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области», Закон Иркутской области от 7.07.2015 №57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области», Закон Новосибирской области от 02.06.2015 №551-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области», Закон Орловской области от 08.12.2014 №1711-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля в Орловской области», Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-З «Об Общественной палате Тамбовской области» [The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No.103-OZ “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”, The Law of the Irkutsk Region of July 7th 2015 No.57-OZ “On Public Control in the Irkutsk Region”, The Law of the Novosibirsk Region of June 2nd 2015 No.551-OZ “On Special Aspects of Public Control in the Novosibirsk Region”, The Law of the Oryol Region of December 08th 2014 No.1711-OZ “On Special Legal Relations in Public Control in the Oryol Region”, The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 “On the Public Chamber of the Tambov Region”].

ных требований к кандидатам<sup>12</sup>, утверждения состава общественного совета<sup>13</sup>, а также разработки и утверждения положений об общественных советах<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Закон Амурской области от 29.12.2014 №478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области», Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области», Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-3 «Об Общественной палате Тамбовской области» [The Law of the Amur Region of December 29th 2014 No.478-OZ “On Special Aspects of Public Control in the Amur Region”, The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No.103-OZ “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”, The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 “On the Public Chamber of the Tambov Region”].

<sup>13</sup> Закон Амурской области от 29.12.2014 №478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области», Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области», Закон Московской области от 22.07.2015 №130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области», Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-3 «Об Общественной палате Тамбовской области» [The Law of the Amur Region of December 29th 2014 No.478-OZ “On Special Aspects of Public Control in the Amur Region”, The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No.103-OZ “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”, The Law of Moscow Region of July 22nd 2015 No.130/2015O3 “On Special Aspects of Public Control in the Moscow Region”, The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 “On the Public Chamber of the Tambov Region”].

<sup>14</sup> Закон Иркутской области от 7.07.2015 №57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области», Закон Московской области от 22.07.2015 №130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области», Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-3 «Об Общественной палате Тамбовской области» [The Law of the Irkutsk Region of July 7th 2015 No.57-OZ “On Public Control in the Irkutsk Region”, The Law of Moscow Region of July 22nd 2015 No.130/2015-O3 “On Special Aspects of Public

Организатором конкурса в большинстве региональных законов<sup>15</sup> указаны соответствующие общественные палаты субъектов РФ. Региональный закон Магаданской области расширяет перечень организаторов конкурса, включая в данный перечень общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, а также такие субъекты общественного контроля, как Общественную палату Магаданской области; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественный совет при Магаданской областной Думе – Молодежную общественную палату при Магаданской областной Думе; общественные советы.

Большинство региональных законов<sup>16</sup>

Control in the Moscow Region”, The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 “On the Public Chamber of the Tambov Region”].

<sup>15</sup> Закон Амурской области от 29.12.2014 №478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области», Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» [The Law of the Amur Region of December 29th 2014 No.478-OZ “On Special Aspects of Public Control in the Amur Region”, The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No. 103-O3 “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”].

<sup>16</sup> Закон Амурской области от 29.12.2014 №478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области», Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области», Закон Московской области от 22.07.2015 №130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области», Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-3 «Об Общественной палате Тамбовской области», Закон Республики Тыва от 05.07.2015 №100-ЗРТ «Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва» [The Law of the Amur Region of December 29th 2014 No.478-O3 “On Special Aspects of Public Control in the Amur Region”, The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No.103-O3 “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”, The Law of Moscow Region of July 22nd 2015 No. 130/2015O3 “On Special Aspects of Public Control in the Moscow

правом выдвижения кандидатур в члены общественных советов наделяет общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений. Интересно отметить исключение, предложенное законом Тамбовской области, согласно которому не допускаются к выдвижению кандидатов в члены общественного совета следующие общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации:

1) некоммерческие организации, зарегистрированные менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов общественного совета действующего состава;

2) региональные отделения, иные структурные подразделения политических партий;

3) некоммерческие организации, которым в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года №114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>17</sup> вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, – в течение одного года со дня вынесения предупреждения, если оно не было признано судом незаконным;

4) некоммерческие организации, деятельность которых приостановлена в соответствии с ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», ФЗ «Об общественных объединениях», если решение о приостановлении не было признано судом незаконным.

Что касается порядка осуществления общественными советами своих полномочий, то, как указывалось выше, право разработки и утверждения положений об общественных советах рядом субъектов предоставле-

но самим органам государственной власти. Вместе с тем, некоторые<sup>18</sup> из региональных законодателей постарались в региональном законе закрепить основные принципиальные моменты (форма деятельности, частота проведения заседаний, порядок проведения заседаний и принятия решений).

Кроме того следует проанализировать то, какую роль региональные законодатели отводят соответствующим общественным палатам субъектов РФ в процессе формирования общественных советов. В частности, региональный закон Амурской области закрепляет, что Общественная палата Амурской области не только принимает участие в формировании общественных советов при органах законодательной (представительной) власти области, но и является координатором этих советов и иных субъектов общественного контроля, осуществляющих деятельность в соответствии с региональным Законом. В свою очередь, закон Тамбовской области требует обязательного включения члена региональной палаты в состав конкурсной комиссии. Наконец, ряд региональных законов<sup>19</sup> предусматривает обяза-

Region”, The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 “On the Public Chamber of the Tambov Region”, The Law of the Republic of Tuva of July 05th 2015 No.100-3PT “On Public Control in the Republic of Tuva”].

<sup>17</sup> “Собрание законодательства РФ», 29.07.2002, №30, ст. 3031 [Sobranie zakonodatelstva RF, July 20th 2002, No.30, Art.3031].

<sup>18</sup> Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области», Закон Орловской области от 08.12.2014 №1711-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля в Орловской области», Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-3 «Об Общественной палате Тамбовской области» [The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No.103-03 “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”, The Law of the Oryol Region of December 08th 2015 No.1711-03 “On Special Legal Relations in Public Control in the Oryol Region”, The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 “On the Public Chamber of the Tambov Region”].

<sup>19</sup> Закон Амурской области от 29.12.2014 №478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области», Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» [The Law of the Amur Region of December 29th 2014 No.478-03 “On Special Aspects of Public Control in the Amur Region”, The Law of the Voronezh Region of June 5th 2015 No.103-03 “On Regulating Special Aspects

тельное согласование Советом Общественной палаты субъекта РФ состава общественного совета, сформированного из числа кандидатов, отобранных на конкурсной основе.

### Отзыв депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ

Институт отзыва депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ вскользь упоминается в некоторых статьях в конституциях, уставах лишь небольшого числа субъектов Российской Федерации<sup>20</sup>. При этом в конституциях, уставах этих субъектов предусматривается, что порядок отзыва депутатов устанавливаются федеральными и областными законами. Таким образом, в ряде субъектов<sup>21</sup> отзыв депутата регулирует-

ся специальными законами. В ряде субъектов Российской Федерации<sup>22</sup> отзыв депутата регулируется избирательными кодексами. Большой интерес вызывает Воронежская область, поскольку вопросы, касающиеся отзыва депутата нашли свое отражение в Законе «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области»<sup>23</sup>.

Важно отметить, что многие из принятых на региональном уровне нормативных правовых актов, закрепивших порядок отзыва депутатов представительных органов власти субъекта Российской Федерации, на сегодняшний день признаны судебными органами частично недействующими или утратившими свою силу.

Таким образом, на сегодняшний день в отсутствие законодательного закрепления данного института на федеральном уровне, применение отзыва депутата на региональном уровне представляется достаточно спорным.

### Организация публичных встреч, совместных совещаний

Данная форма общественного контроля активно используется депутатами законода-

of Public Control in the Voronezh Region”].  
<sup>20</sup> См., например, Устав Брянской области от 26.01.1996 №7-3 (ред. от 02.11.2012) (принят Брянской областной Думой 26.01.1996) // *Брянская неделя*, № 45, 23.10.2003; Устав Калужской области (утв. Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27.03.1996 №473) (ред. от 27.02.2015) // *Губернский вестник*, № 3, 11.12.2001; «Устав Тюменской области» от 30.06.1995 №6 (принят Тюменской областной Думой 15.06.1995) (ред. от 31.03.2015) // *Тюменские известия*, № 133, 15.07.1995 [The Charter of the Bryansk Region of January 26th 1996 No.7-3 // *Bryanskaya Nedelya*, No.45, 23/10/2003; The Charter of the Kaluga Region of March 20th 1996 // *Gubernskii Vestnik*, No.3, 11/12/2001; The Charter of the Tyumen Region // *Tyumenskije izvestia*, No. 133, 15/07/1995].

<sup>21</sup> См., например, Закон Тюменской области от 23.04.2001 №331 (ред. от 05.07.2001) «Об отзыве депутата Тюменской областной Думы» // *Вестник Тюменской областной Думы*, № 5, часть 1, 2001; Закон Московской области от 28.04.1995 №10/95-ОЗ (ред. от 08.12.1995, с изм. от 23.01.1997) «О порядке отзыва депутата Московской Областной Думы» // *Подмосковные известия*, № 89, 18.05.1995; Закон Республики Алтай от 01.02.1995 №7-5 (ред. от 11.10.2004) «О порядке отзыва депутата Республики Алтай» // *Ведомости Государственного Собрания –Эл Курултай Республики Алтай*, 1995 г., № 7 [The Law of Tyumen Region of April 28th 1995 No.10/95-O3 “On Procedure of Recall of a Deputy of the Moscow Region Duma” // *Podmoskovnye izvestia*, No. 89,

18/05/1995; The Law of the Republic of Altai of February 1st 1995 No. 7-5 “On Procedure of the Recall of a Deputy in the Republic of Altai” // *Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya – El Kurultai Respubliki Altai*, 1995, No. 7].

<sup>22</sup> Закон Владимирской области от 13.02.2003 №10-ОЗ (ред. от 07.11.2008) “Избирательный кодекс Владимирской области” // *Владимирские ведомости*, № 58-61, 18.03.2003; Избирательный кодекс Белгородской области от 01.04.2005 №182 (ред. от 03.10.2008) // *Белгородские известия*, специальный выпуск, 16.04.2005 [The Law of the Vladimir Region of February 13th 2003 No. 10-O3 “Electoral Code of the Vladimir Region” // *Vladimirskije vedomosti*, No.58-61, 18/03/2003; Electoral Code of the Belgorod Region of April 1 2005 No. 182 // *Belgorodskije izvestia*, Special Issue, 16/04/2005].

<sup>23</sup> Закон Воронежской области от 27.06.2007 №85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» // *Молодой Коммунар*, № 71, 03.07.2007 [The Law of the Voronezh Region of June 27th 2007 No.85-O3 “On Procedure of Public Initiative in the Voronezh Region” // *Molodoi Kommunar*, No. 71, 03/07/2007].

тельных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, которые систематически проводят парламентские слушания, «круглые столы», семинары, конференции, совещания. Информацию о проведении таких мероприятий, в частности, можно найти на официальных сайтах указанных органов в разделе «Мероприятия».

Вышеуказанные формы общественного контроля не носят исчерпывающий характер и могут быть расширены соответствующими законами субъектами Российской Федерации.

Вместе с тем данные формы общественного контроля при их эффективном и комплексном применении могут быть эффективными инструментом для контроля за властью со стороны гражданского общества.

## Литература:

Закон Амурской области от 29.12.2014 №478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области».

Закон Владимирской области от 13.02.2003 №10-ОЗ (ред. от 07.11.2008) «Избирательный кодекс Владимирской области» // *Владимирские ведомости*, № 58-61, 18.03.2003.

Закон Воронежской области от 05.06.2015 №103-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области».

Закон Воронежской области от 27.06.2007 N 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» // *Молодой Коммунар*, № 71, 03.07.2007.

Закон Иркутской области от 7.07.2015 №57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области».

Закон Московской области от 22.07.2015 №130/2015-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Московской области».

Закон Московской области от 28.04.1995 №10/95-ОЗ (ред. от 08.12.1995, с изм. от 23.01.1997) «О порядке отзыва депутата Московской Областной Думы» // *Подмосковные известия*, № 89, 18.05.1995.

Закон Новосибирской области от 02.06.2015 №551-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля в Новосибирской области».

Закон Орловской области от 08.12.2014 №1711-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с осуществлением общественного контроля в Орловской области».

Закон Республики Алтай от 01.02.1995 №7-5 (ред. от 11.10.2004) «О порядке отзыва депутата Республики Алтай» // *Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай*, 1995 г., № 7.

Закон Республики Башкортостан от 04.12.2012 № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан» // *Республика Башкортостан*, № 234(27719), 07.12.2012.

Закон Республики Коми от 24.06.2014 №81-РЗ (ред. от 31.10.2014) «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми» // *Республика*, № 78, 28.06.2014.

Закон Республики Северная Осетия-Алания от 12.02.2014 № 3-РЗ «Об общественной экспертизе проектов законов Республики Северная Осетия-Алания» // *Северная Осетия*, № 34 (26542), 26.02.2014.

Закон Республики Тыва от 05.07.2015 №100-ЗРТ «Об осуществлении общественного контроля в Республике Тыва».

Закон Тамбовской области от 23.06.2006 №61-3 «Об Общественной палате Тамбовской

Области от 23.04.2001 №331 (ред. от 05.07.2001) «Об отзыве депутата Тюменской областной Думы» // *Вестник Тюменской областной Думы*, № 5, часть 1, 2001.

Избирательный кодекс Белгородской области от 01.04.2005 №182 (ред. от 03.10.2008) // *Белгородские известия*, специальный выпуск, 16.04.2005.

Областной закон Ленинградской области от 17.03.2009 №20-оз (ред. от 06.06.2013) «Об Общественной палате Ленинградской области» // *Вести*, № 50, 20.03.2009.

Постановление Правительства Республики Марий Эл от 28.06.2005 №170 «Об утверждении Порядка публичного обсуждения проектов Законов Республики Марий Эл в области бюджетного и налогового законодательства» // *Марийская правда*, № 116, 30.06.2005.

Постановление Правительства Чеченской Республики от 06.08.2008 № 137 «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства на территории Чеченской Республики»

Решение Барнаульской городской Думы от 09.06.2006 №360 (ред. от 29.04.2011) «Об утверждении Положения о порядке проведения общественной независимой экспертизы проектов решений городской Думы в области бюджетного и (или) налогового законодательства» // *Вечерний Барнаул*, № 90, 27.06.2006.

Устав Брянской области от 26.01.1996 №7-3 (ред. от 02.11.2012) (принят Брянской областной Думой 26.01.1996) // *Брянская неделя*, № 45, 23.10.2003.

Устав Калужской области (утв. Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27.03.1996 №473) (ред. от 27.02.2015) // *Губернский вестник*, № 3, 11.12.2001.

Устав Тюменской области от 30.06.1995 №6 (принят Тюменской областной Думой 15.06.1995) (ред. от 31.03.2015) // *Тюменские известия*, № 133, 15.07.1995.

## References:

The Charter of the Tyumen Region // *Tyumenskie izvestia*, No.133, 15/07/1995.

The Law of Tyumen Region of April 28th 1995 No.10/95-ОЗ «On Procedure of Recall of a Deputy of the Moscow Region Duma» // *Podmoskovnye izvestia*, No.89, 18/05/1995.

Electoral Code of the Belgorod Region of April 1 2005 No.182 // *Belgorodskiy izvestia*, Special Issue, 16/04/2005.

The Law of the Tambov Region of June 23 2006 No.61-3 «On the Public Chamber of the Tambov Region».

The Law of the Republic of North Ossetia of December 12, 2014 No.3-P3 “On Public Expertise of Draft Legislation in the Republic of North Ossetia” // *Severnaya Osetia*, No.34 (26542), 26/02/2014.

The Law of the Vladimir Region of February 13<sup>th</sup> 2003 No.10-O3 “Electoral Code of the Vladimir Region” // *Vladimirskiy vedomosti*, No.58-61, 18/03/2003.

The Charter of the Bryansk Region of January 26<sup>th</sup> 1996 No.7-3 // *Bryanskaya Nedelya*, No.45, 23/10/2003.

The Law of the Leningrad Region of March 17<sup>th</sup> 2009 “On Public Chamber of the Leningrad Region” // *Vesti*, No.50, 20/03/2009.

The Charter of the Kaluga Region of March 20<sup>th</sup> 1996 // *Gubernskii Vestnik*, No.3, 11/12/2001.

The Law of the Republic of Altai of February 1<sup>st</sup> 1995 No.7-5 “On Procedure of the Recall of a Deputy in the Republic of Altai” // *Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya – El Kurultai Respubliki Altai*, 1995, No. 7.

The Law of the Novosibirsk Region of June 2<sup>nd</sup> 2015 No.551-O3 “On Special Aspects of Public Control in the Novosibirsk Region”.

The Law of the Voronezh Region of June 5<sup>th</sup> 2015 No.103-O3 “On Regulating Special Aspects of Public Control in the Voronezh Region”.

The Law of the Komi Republic of June 24<sup>th</sup> 2014 No.81-P3 “On Some Aspects of Public Debate over Draft Legislation of the Komi Republic” // *Respublika*, No.78, 28/06/2014.

The Law of the Voronezh Region of June 27<sup>th</sup> 2007 No.85-O3 “On Procedure of Public Initiative in the Voronezh Region” // *Molodoi Kommunar*, No.71, 03/07/2007.

The Act of the Government of Mari El Republic of June 28<sup>th</sup> 2005 No.170 “On Procedure of Public Debate over Draft Budget and Tax Legislation in the Republic of Mari El” // *Mariyskaya Pravda*, No.116, 30/06/2005.

The Law of the Republic of Tuva of July 05<sup>th</sup> 2015 No.100-3PT “On Public Control in the Republic of Tuva”.

The Law of the Irkutsk Region of July 7<sup>th</sup> 2015 No.57-O3 “On Public Control in the Irkutsk Region”.

The Law of Moscow Region of July 22<sup>nd</sup> 2015 No.130/2015003 “On Special Aspects of Public Control in the Moscow Region”.

The Act of the Government of the Chechen Republic of August 6<sup>th</sup> 2008 No. 137 “On Public Expertise of Regulatory Acts on Development of Small and Medium-Sized Business in the Chechen Republic”.

The Act of the Barnaul Duma of September 09<sup>th</sup> 2006 No.360 “On Procedure of Public Expertise of Barnaul Duma’s Draft Legislation in Budget and Taxes” // *Vecherny Barnaul*, No.90, 27/06/2006.

The Law of the Republic of Bashkortostan of December 04<sup>th</sup> 2012 No.605-3 “On Public Debates over Laws of the Republic of Bashkortostan” // *Respublika Bashkortostan*, No.234(27719), 07/12/12.

The Law of the Oryol Region of December 08<sup>th</sup> 2015 No.1711-O3 “On Special Legal Relations in Public Control in the Oryol Region”.

The Law of the Amur Region of December 29<sup>th</sup> 2014 No.478-O3 “On Special Aspects of Public Control in the Amur Region”.

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

Vladislav V. Grib

*Publishing Group "Yurist", MGIMO University,  
Moscow, Russia*

<p><b>Article history:</b></p> <p><i>Received:</i> 26 May 2016</p> <p><i>Accepted:</i> 26 June 2016</p>	<p><b>Abstract:</b> The purpose of the article is to give definition of legislative (representative) state authority of a subject of the Russian Federation and to analyze various forms of public control over the activity of the legislative (representative) state authority of a subject of the Russian Federation. Methodology: dialectics, analysis, synthesis, deduction, formal legal method, method of inter-sectoral legal researches. The key author's conclusions are: Firstly, at the federal level, there has not been adopted so far a regulatory legal act fixing the legal status of public councils under legislative (representative) state authorities of subjects of the Russian Federation, their main rights and obligations, procedure for their formation, and it, in its turn, shows major deficiencies on the legislator's part. However, a number of regional legislators have made an attempt to independently settle the issue of formation of public councils under legislative (representative) state authorities of subjects of the Russian Federation by fixing the relevant provisions in special regional laws on public control bases in a subject of the Russian Federation. Secondly, many regulatory legal acts adopted at regional level, fixing the procedure for recall of deputies of representative authorities of a subject of the Russian Federation, are recognized, as of today, by judicial authorities as partly invalid or void. Thirdly, the forms of public control mentioned in the article are not of exhaustive nature and can be expanded by relevant lawful subjects of the Russian Federation, but these forms of public control, at their efficient and combined application, can be an efficient instrument for control over power on the part of civil society. Scientific and Practical Importance. The conducted research develops and specifies forms of public control. As exemplified by various forms of public control over activity of legislative (representative) state authority of a subject of the Russian Federation, revealed were deficiencies on the legislator's part, preventing efficiency of legal regulation.</p>
<p><b>About the author:</b> Doctor of Law, Professor, Head of the Department for Civil Society, MGIMO University</p> <p>e-mail: <a href="mailto:avtor@lawinfo.ru">avtor@lawinfo.ru</a></p> <p><b>Key words:</b> state power; subject of the Russian Federation; public control; legislation; Federal Law; society.</p>	

*Для цитирования:* Гриб В.В. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ как объект общественного контроля // *Сравнительная политика*. – 2016. – № 3. – С. 33-44.

DOI: 10.18611/2221-3279-2016-7-3(24)-33-44

*For citation:* Grib, Vladislav V. Zakonodatel'nye (predstavitel'nye) organy gosudarstvennoi vlasti sub'ektov RF kak ob'ekt obshchestvennogo kontrolya // *Comparative Politics Russia*, 2016, No. 3, pp. 33-44.

DOI: 10.18611/2221-3279-2016-7-3(24)-33-44