

УДК 342

**Разграничение полномочий между федеральными органами
государственной власти и органами государственной власти
субъектов Российской Федерации в сфере регулирования
общественного контроля за деятельностью органов
государственной власти**

Авдеева Арина Игоревна

Советник Правового управления Правительства Москвы,
125032, Российская Федерация, Москва, ул. Тверская, 13;
e-mail: lapshina.ai@gmail.com

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопросов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти. В статье анализируется существующая в России модель разграничения предметов ведения применительно к сфере общественного контроля. Автор оценивает практику опережающего правового регулирования, осуществляемого субъектами Российской Федерации в период до принятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Особое внимание уделяется исследованию вопросов правового закрепления полномочий органов государственной власти в сфере общественного контроля. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы и специальные методы частных наук: анализ и синтез, сравнение, индукция и дедукция, логический, системный и структурный методы, формально-юридический метод, метод правового прогнозирования и др. Автор делает вывод, что в контексте Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ отсутствует какое-либо разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепленные полномочия таких органов носят общий характер. Также автор заключает, что в России нет структуры органов государственной власти в сфере общественного контроля и органа, отвечающего за выработку единой государственной политики в этой сфере.

Для цитирования в научных исследованиях

Авдеева А.И. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 3А. С. 72-85.

Ключевые слова

Государственная власть, предметы ведения, полномочия, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, законодательство субъектов России, опережающее правовое регулирование, федеральный закон, правовое регулирование.

Введение

Вопрос разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – Федерация) является предметом особого внимания при анализе регулирования практически любой сферы общественных отношений. Общественный контроль за деятельностью органов государственной власти не является исключением: «границы деятельности» органов предопределяют особенности государственного управления в этой сфере, в том числе ее правового регулирования на различных территориальных уровнях.

При выстраивании четкой и непротиворечивой правовой базы в сфере общественного контроля за деятельностью органов государственной власти необходимо исходить из полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в сфере общественного контроля, а это, в свою очередь, зависит от правильного понимания предметных сфер ведения Российской Федерации и ее субъектов. Действующая в России модель разграничения предметов ведения предполагает определение сфер, регулирование которых осуществляется исключительно на федеральном уровне, сфер, которые находятся в совместном ведении, и сфер, в которых субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой власти. Использование подобной модели позволяет Федерации за счет сужения сфер пространственного реагирования, не требующих централизованного воздействия, переключиться на решение более глобальных для практики федеративных отношений вопросов и задач» [Волкова, 2009].

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов

Российской Федерации закреплен в статье 5 Конституции Российской Федерации [Конституция Российской Федерации, 2011] (далее – Конституция, Основной закон) и развивается в статьях 71-73 Конституции. По причине того, что Конституция не закрепляет конкретный перечень вопросов, относящихся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации (а указывает на то, что вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти), вопрос, к чьему ведению относить сферу общественного контроля, требует особого внимания.

Как отмечают исследователи, правовое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации серьезно осложняется возможностью различного, подчас достаточно противоречивого толкования конституционных положений, устанавливающих сами предметы ведения [Конституционные основы разграничения полномочий..., 2016, 69]. И действительно, буквально толкуя нормы статьи 73 Конституции, можно предположить, что сфера общественного контроля относится к ведению субъектов Российской Федерации, поскольку в статьях о ведении Российской Федерации и совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов такая сфера упомянута не была. Вместе с тем с таким излишне упрощенным утверждением нельзя согласиться по следующим причинам.

В статьях 71-73 Конституции при закреплении сфер управленческого воздействия использовались максимально общие формулировки, что тем самым исключило упоминание об общественном контроле. Подобный подход представляется оправданным, поскольку при разработке Конституции очевидно не ставилась задача детального описания каждой конкретной проблематики и вопроса, которые будут относиться к ведению того или иного уровня власти. Основной закон должен был охватить максимальное количество регулируемых отношений. Кроме того, особый статус Конституции предполагает необходимость сохранения стабильности ее норм и сложный порядок изменения конституционных положений. В связи с этим следует определить, относится ли проведение общественного контроля к одному из описанных в статьях 71-72 Конституции вопросов ведения или контроль необходимо относить к иным вопросам, по которым в соответствии со статьей 73 Основного закона субъекты обладают всей полнотой государственной власти.

Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Конституционный Суд, Суд) неоднократно рассматривались ситуации, когда какая-либо область ведения однозначно не была определена в статьях 71, 72 Конституции Российской Федерации и соответствующим заявителем ставился вопрос о том, к чьему предмету ведения ее относить. В таких ситуациях Суд оценивал, какое регулирующее воздействие оказывают нормы соответствующей области отношений, анализировал характер таких норм и, в частности, то, подвержена ли область отношений правовому регулированию со стороны норм различной отраслевой принадлежности. Так, при анализе вопроса, относится ли законодательство в области архитектуры и

градостроительства (не указанное в Конституции в качестве предмета ведения Российской Федерации или предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов) к ведению субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд указал, что отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер. Суд уделил особое внимание анализу того, затрагиваются ли в федеральном градостроительном законодательстве вопросы сфер, которые были отнесены к ведению Федерации или совместному ведению. По итогам рассмотрения вопроса он определил, что содержание градостроительного законодательства составляет преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в связи с чем указал, что законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 468-О..., 2006].

Регулирование деятельности по общественному контролю, в первую очередь, затрагивает вопросы прав и свобод человека и гражданина, относящиеся к ведению Российской Федерации, и вопросы защиты указанных прав и свобод, составляющие предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом сама возможность осуществления общественного контроля вытекает из ряда установленных Конституцией РФ прав человека и гражданина, а именно прав на участие в управлении делами государства, на свободный поиск, производство, распространение информации, на объединение, на обращение, на свободу слова и пр. В части защиты прав и свобод человека как предмета совместного ведения следует отметить, что регулирование контроля затрагивает вопросы обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

При регулировании общественного контроля определяются механизмы анализа представителями общества вопросов принятия и изменения нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов субъектов РФ и их соответствия актам более высокой юридической силы. Указанные вопросы, согласно пункту «а» статьи 71 и пункту «а» статьи 72, находятся как в ведении Российской Федерации, так и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. При этом регламентация осуществления общественного контроля затрагивает вопросы оценки субъектами контроля вопросов организации системы органов государственной власти. А установление общих принципов организации системы таких органов пункт «н» статьи 72 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Круг затрагиваемых в ходе регулирования общественного контроля вопросов не ограничивается лишь указанными выше. В него также входят деятельность общественных объединений, обеспечение открытости органов государственной власти и доступности информации о них, формирование и развитие гражданского правосознания, вопросы ответственности должностных лиц государственной власти и прочие вопросы, регламентируемые как федеральным, так и региональным законодательством. Также можно утверждать, что на

регулирование контроля существенным образом влияют нормы отраслевого законодательства, такого как экологическое, земельное законодательство, законодательство о выборах, по вопросам формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, поскольку общественный контроль подразделяется на виды по отраслевому принципу. Уже сегодня нормы об общественном контроле содержат, в частности, Земельный кодекс Российской Федерации» [Земельный кодекс Российской Федерации, 2001], Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [Об охране окружающей среды..., 2002], Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [О полиции..., 2011], Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [О контрактной системе в сфере закупок товаров..., 2013]. Согласно положениям указанных правовых актов, регулирование сфер, в которых они приняты, осуществляется не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации.

Представляется, что указанные характеристики регулирования вопросов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти говорят о необходимости его отнесения к совместному ведению Федерации и ее субъектов. И поскольку в любой сфере совместного ведения законодательство должно учитывать приоритет федерального законодательства, правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ необходимо осуществлять строго в границах, очерченных Российской Федерацией. Без этого построение действенного и эффективного механизма такого контроля невозможно. Установление границ регулирования общественного контроля на федеральном уровне основано на необходимости обеспечения стабильности и сбалансированности федерального и регионального законодательства, недопустимости хаотичного перераспределения полномочий между органами власти различных уровней и произвольного установления новых полномочий. Границы способствуют созданию стройной системы нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление общественного контроля, противостоят несистемному, хаотичному и непродуманному расширению правовой базы за счет увеличения количества принятых актов субъектов Российской Федерации. Они играют стабилизирующую и унифицирующую роль.

При этом задачей федерального законодательства является определение содержания законодательства субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения, но не предопределение его. Именно поэтому должны быть определены направления правового регулирования на региональном уровне, а субъектам Российской Федерации следует обеспечить развитие федеральных положений с учетом своих региональных особенностей и имеющегося опыта регулирования.

По предметам совместного ведения, в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» [Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов..., 1999], субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование до принятия соответствующих федеральных законов. Поскольку до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Об основах общественного контроля в Российской Федерации, 2014] фактически отсутствовали консолидированные нормы, устанавливающие правовые основы осуществления общественного контроля, некоторые субъекты Российской Федерации активно использовали возможности опережающего регулирования и приняли собственные региональные законы в сфере общественного контроля. Их принятие в указанный период времени было направлено на недопущение хаотичного развития сферы общественного контроля, оно позволило снизить количество возникающих в ходе контрольной деятельности противоречий, а также накопить законодательский и правоприменительный опыт в сфере общественного контроля. Можно также предположить, что опережающее регулирование в этой ситуации дополнительно стимулировало федерального законодателя к принятию комплексного закона, позволило «отработать» различные модели правового регулирования.

В то же время нельзя отрицать, что в рамках опережающего правового регулирования любой сферы общественных отношений субъекты Российской Федерации нередко допускают нарушения правовых актов более высокой юридической силы. В этом отношении сфера общественного контроля не стала исключением. К моменту принятия Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ специальные региональные законы об общественном контроле (за исключением общественного контроля в отдельных сферах) уже были приняты в Республике Саха (Якутия) и Пермском крае. И если Закон Пермского края от 21 декабря 2011 года № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» [Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае, 2011] устанавливал в основном общие требования к осуществлению контроля, акцентируя внимание лишь на рассмотрении итогов контрольной деятельности, то Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 N 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)» [Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия), 2014] вводил ряд новых, не согласующихся с федеральным законодательством требований.

Так в частности, пунктом 6 части 1 статьи 10 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 № 167-V устанавливалось право субъектов общественного контроля обращаться за содействием в осуществлении общественного контроля в органы прокуратуры, а также привлекать ее представителей к участию в осуществлении общественного контроля. Однако Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» осуществление общественного контроля и участие в его проведении не было отнесено к полномочиям органов прокуратуры.

Также частью 4 статьи 19 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 N 167-V были установлены случаи обязательного проведения публичных слушаний на уровне муниципальных образований. Однако это противоречило части 3 статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором уже был определен перечень муниципальных актов, в отношении которых процедура публичных слушаний является обязательной, и который не предусматривал их проведение по перечисленным в законе вопросам.

Помимо этого, Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 № 167-V содержал ряд положений, устанавливающих необоснованно широкие пределы усмотрения при его применении и, соответственно, отвечающих признакам коррупциогенных факторов. В частности, в соответствии с пунктами 3 и 4 части 4 статьи 21 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 № 167-V одним из требований для граждан, проводящих обязательную общественную экспертизу, являлось наличие специальной аккредитации. При этом не были определены порядок, сроки и иные условия осуществления процедуры аккредитации. Также, несмотря на установление в частях 14 и 16 статьи 21 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 № 167-V требования о размещении экспертного заключения в сети Интернет, срок совершения данного действия определен не был.

Лишь в марте 2015 года указанные положения, а также ряд других норм Закона Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 года № 1305-3 № 167-V были признаны Верховным судом Республики Саха (Якутия) противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению [О признании недействующими отдельных положений Закона РС (Я)..., 2015]. То есть фактически год с даты принятия указанного акта его положения не были оспорены и применялись на практике.

При опережающем регулировании нужно предвидеть и такую возможную проблему, связанную с его осуществлением, как несоблюдение сроков приведения региональной правовой базы в соответствие с принятым в итоге федеральным законом. Своевременность актуализации правовых актов субъекта Российской Федерации зависит исключительно от регионального законодателя. И если нормы Закона Республики Саха, противоречащие принятому Федеральному закону от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ, были актуализированы в установленный Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» трехмесячный срок, то актуализация Закона Пермского края от 21 декабря 2011 года № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» вплоть до настоящего времени не проведена. В силу сказанного сохраняются противоречия в нормативном определении ряда понятий, требований к акту по результатам общественного контроля, регулирования вопросов субъектного состава лиц, осуществляющих контроль, и прочее. Хотя представляется, что несвоевременная

актуализация в целом не может препятствовать развитию института общественного контроля в крае (поскольку в правоприменении надлежит руководствоваться нормами более высокой юридической силы), однако она свидетельствует о ненадлежащем качестве нормотворческой деятельности, а возможно, и об отсутствии у регионального законодателя заинтересованности в совершенствовании регулирования в сфере контроля в целом.

Говорить о выстраивании единой системы общественного контроля как на федеральном, так и на региональном уровне стало возможным только после принятия Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ. Это позволило решить первоочередную задачу – определить объем полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней. Статьей 16 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ была зафиксирована компетенция таких органов, четко сформулированы их права и обязанности. Были закреплены права органов на получение от субъектов общественного контроля информации об его осуществлении и результатах, на направление субъектам общественного контроля обоснованных возражений на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах, на размещение информации по вопросам общественного контроля за осуществляемой ими деятельностью в сети Интернет, а также обязанности по предоставлению субъектам общественного контроля информации о своей деятельности, рассмотрению направленных органам запросов, итоговых документов, учету предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, в случаях, предусмотренных соответствующими нормативными актами, применению мер по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» полномочия имеют общий характер и именно поэтому они не разграничены в зависимости от уровня власти. В сфере общественного контроля нет прямого подчинения между органами федерального и регионального уровня (ввиду того, что реализация каждого конкретного права или исполнение каждой конкретной обязанности органа связана с осуществлением контроля в отношении именно этого органа). Именно поэтому между федеральными и региональными органами при непосредственном осуществлении в отношении них контроля не могут возникнуть кризисные ситуации и не может потребоваться перераспределение их полномочий. В частности, при осуществлении общественного контроля деятельности регионального органа исполнительной власти в сфере транспорта итоговый документ должен быть направлен в указанный орган либо орган, осуществляющий государственный контроль за его деятельностью, а не в высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или федеральный орган исполнительной власти в сфере транспорта. Без сомнения, орган субъекта Российской Федерации в сфере транспорта вправе взаимодействовать с другими органами государственной власти, например, при принятии решения об учете содержащихся в итоговом документе предложений. Однако

для такого взаимодействия не требуется какого-либо распределения полномочий в законодательстве об общественном контроле. Оно осуществляется в рамках уже имеющихся, обычных процедур межведомственного взаимодействия.

Несмотря на то, что в Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ закреплён закрытый перечень прав и обязанностей органов, реализуемых ими при осуществлении общественного контроля, закрытым он является лишь формально. Значительное количество полномочий органов государственной власти, предусмотренных в других правовых актах, применимо к вопросам общественного контроля. Речь идет в том числе о полномочиях по раскрытию информации о деятельности органов государственной власти, оказанию содействия и иной поддержки общественным объединениям, содействию в защите прав объединений, контролю за невмешательством органов и их должностных лиц в их деятельность, по организации встреч, совещаний и иных мероприятий с представителями общества, по созданию и развитию информационных систем и иных сервисов, обеспечивающих возможность взаимодействия органов, граждан и их объединений. Подобные полномочия реализуются органами в основном самостоятельно, реже совместно (касается, например, проведения совместных круглых столов), однако, как и в случае с установленной Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ компетенцией, не зависят от места конкретного органа в системе органов государственной власти, его отнесения к федеральному или региональному уровню.

Представляется, что иерархия в деятельности органов государственной власти в сфере общественного контроля имеет место только при решении вопросов его регулирования, когда обеспечивается безусловное верховенство конституционных положений и норм федерального законодательства над законодательством региональным, приоритет законов над подзаконными правовыми актами и пр. Определивший направления правового регулирования федеральный законодатель «уступает место» федеральным органам исполнительной власти, детализирующим и развивающим положения федеральных законов в принимаемых ими подзаконных правовых актах. В свою очередь, региональный законодатель с учетом обозначенных федеральным законодателем и иными органами федерального уровня направлений, а также пределов регулирования, формирует региональную законодательную базу в сфере общественного контроля. В развитие и в соответствии с законом соответствующего субъекта Российской Федерации исполнительные органы государственной власти этого субъекта издадут правовые акты подзаконного уровня.

Говоря о разграничении полномочий на федеральном и региональном уровнях, нельзя не отметить, что в России не определен орган государственной власти, отвечающий за формирование единой государственной политики в сфере общественного контроля. И подобная особенность представляется оправданной. В вопросах регулирования и организации ряда сфер общественных отношений возможно использование двух подходов: сосредоточение управления «в руках государства» и минимизация государственного вмешательства с целью

стимулирования самоорганизации лиц, осуществляющих деятельность в соответствующей сфере. Такие сферы, как, например, управление и распоряжение недвижимым имуществом государства, государственное регулирование цен на товары и услуги, миграция, налоговое регулирование (в силу отношений государства и других лиц, осуществляющих деятельность в таких сферах), нуждаются в жесткой иерархичной системе органов управления с выделением одного органа, который несет полную ответственность за управление в сфере и вырабатывает сбалансированную позицию государства в ней. Добровольность деятельности субъектов контроля, их самоуправляемость и независимость от органов государственной власти позволяют говорить о возможности развития отношений в сфере общественного контроля совершенно иным, «естественным путем». В рамках правового регулирования органы государственной власти соответствующего уровня определяют направления развития сферы контроля. В этой связи представляется, что создание некоего специального «главного» органа не требуется, равно как и создание целой организационной структуры в системе органов государственной власти.

Заключение

Все сказанное выше позволяет условно выделить несколько особенностей разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Во-первых, отнесение регулирования вопросов контроля к совместному ведению федерации и ее субъектов на основе толкования норм Конституции Российской Федерации. Во-вторых, использование субъектами РФ на протяжении длительного времени возможности опережающего правового регулирования сферы общественного контроля, а также связанная с этим «неравномерность» правового регулирования общественного контроля в субъектах России до принятия Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ. В-третьих, отсутствие в Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ какого-либо разграничения полномочий органов государственной власти в зависимости от уровня таких органов и общий характер закрепленных полномочий. В-четвертых, отсутствие в России какой-либо структуры органов государственной власти в сфере общественного контроля и органа, отвечающего за выработку единой государственной политики в сфере общественного контроля.

Библиография

1. Волкова Л.П. Административно-правовой аспект разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9.

2. Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти / отв. ред. Постников А.Е., Андриченко Л.В. М., 2016. С. 69.
4. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4398.
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.
6. О полиции: федер. закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
7. О признании недействующими отдельных положений Закона РС (Я) от 30 апреля 2014 г. 1305-З № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»: решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27 марта 2015 г. по делу № 3-15/15 // Якутские ведомости. 2015. № 39.
8. Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае: закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2011. № 12.
9. Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. № 1305-З № 167-V // Якутские ведомости. 2014. № 30.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
11. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
12. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 468-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 2.
13. Об охране окружающей среды: федер. закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

Separation of powers between federal bodies of state power and public authorities of subjects of the Russian Federation in the sphere of regulation of public control over the activities of public authorities

Arina I. Avdeeva

Adviser of the Legal Department of the Government of Moscow,
125032, 13, Tverskaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: lapshina.ai@gmail.com

Abstract

The article is devoted to the research of issues of separation of powers between federal bodies of state power and state authorities of subjects of the Russian Federation in the sphere of regulation of public control over the activities of public authorities of the subjects of the Russian Federation. The article analyzes the existing model of delimitation competences in respect of sphere of public control. The author considers the practice of feed-forward legal regulation initiated by the subjects of the Russian Federation in the period before the adoption of the Federal Law No. 212 FZ of July 21, 2014 "On fundamentals of public control in the Russian Federation". The author focuses special attention to the study of issues of legalization of powers of state authorities in the sphere of public control. The research methodology is based on general scientific and specific research methods including analysis, synthesis, analogy, induction, deduction, logical, system, structural methods, formal-legal method and legal prognostication, etc. The author draws a conclusion that any delimitation of powers between state authorities of the Russian Federation and state authorities of subjects of the Russian Federation is absent in the context of the Federal Law No. 212 FZ of July 21, 2014 "On fundamentals of public control in the Russian Federation". The author also concludes that there are no structure of public authorities in the sphere of public control and the authority, which is responsible for the formation of a unified state policy in the sphere of public control in Russian Federation.

For citation

Avdeeva A.I. (2017) Razgranichenie polnomochii mezhdu federal'nymi organami gosudarstvennoi vlasti i organami gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v sfere regulirovaniya obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu organov gosudarstvennoi vlasti [Separation of powers between federal bodies of state power and public authorities of subjects of the Russian Federation in the sphere of regulation of public control over the activities of

public authorities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (3A), pp. 72-85.

Keywords

State authority, jurisdiction, powers, the Russian Federation, subject of the Russian Federation, legislation of subjects of Russia, feed-forward legal control, federal law, legal regulation.

References

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii [Constitution of the Russian Federation] (2011). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 4398* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 4398], 31.
2. O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii ot 05.04.2013 № 44-FZ [On the contract system in procurement of goods, works and services for state and municipal needs: Federal Law of the Russian Federation No. 44-FZ of April 05, 2013] (2013). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 1652* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 1652], 14.
3. O politzii: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii ot 07.02.2011 № 3-FZ [On police: Federal Law of the Russian Federation No. 3-FZ of February 07, 2011] (2011). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 900* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 900], 7.
4. O priznanii nedeistvuyushchimi otdel'nykh polozhenii Zakona RS (Ya) ot 30.04.2014 № 167-V "Ob obshchestvennom kontrole v Respublike Sakha (Yakutiya)": reshenie Verkhovnogo suda Respubliki Sakha (Yakutiya) ot 27 marta 2015 g. po delu № 3-15/15 [On the invalidation of individual provisions of the Law of Sakha (Yakutia) No. 167-V of April 30, 2014 "On public control in the Republic of Sakha (Yakutia)": Decision of the Supreme Court of the Republic of Sakha (Yakutia) of March 27, 2015, case No. 3-15/15] (2015). *Yakutskie vedomosti* [Yakut statements], 39.
5. Ob obshchestvennom (grazhdanskom) kontrole v Permskom krae: zakon Permskogo kraya ot 21.12.2011 № 888-PK [About public (civil) control in Perm Region: Law of the Perm Region No. 888-PC of December 21, 2011] (2011). *Sobranie zakonodatel'stva Permskogo kraya* [Collected legislation of the Perm Region], 12.
6. Ob obshchestvennom kontrole v Respublike Sakha (Yakutiya): zakon Respubliki Sakha (Yakutiya) ot 30.04.2014 № 1305-Z [On public control in the Republic of Sakha (Yakutia): Law of the Republic of Sakha (Yakutia) No. 1305-W of April 30, 2014] (2014). *Yakutskie vedomosti* [Statements of the Yakut], 30.
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii

- ot 06.10.1999 № 184-FZ [On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 184-FZ of October 06, 1999] (1999). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 5005* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 5005], 42.
8. Ob okhrane okruzhayushchei sredy: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ [About environmental protection: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 10, 2002] (2002). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 133* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 133], 2.
 9. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Rossiiskoi Federatsii ot 21.07.2014 № 212-FZ [On fundamentals of public control in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 212-FZ of July 21, 2014] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 4213* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 4213], 30 (Ch.' 1).
 10. Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zaprosa Moskovskoi gorodskoi Dumy o proverke konstitutsionnosti chasti 3 stat'i 3 Gradostroitel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i podpunkta 42 punkta 2 stat'i 26.3 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii": opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 01.12.2005 № 468-O [About refusal in acceptance to consideration of inquiry of the Moscow City Duma about the verification of constitutionality of part 3 of article 3 of the Town Planning Code of the Russian Federation and subparagraph 42 of paragraph 2 of article 26.3 of the Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) and executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation": Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 468-O of December 01, 2005] (2006). *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation], 2.
 11. Postnikov A.E., Andrichenko L.V. (eds.) (2016) *Konstitutsionnye osnovy razgranicheniya polnomochii mezhdu organami publichnoi vlasti* [The constitutional basis for the division of powers between public authorities]. Moscow.
 12. Volkova L.P. (2009) *Administrativno-pravovoi aspekt razgranicheniya polnomochii mezhdu organami ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii, sub"ektov RF i mestnogo samoupravleniya* [Administrative and legal aspect of division of powers between the executive authorities of the Russian Federation, of constituent entities of the Russian Federation and local self-government]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 9.
 13. Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii [Land Code of the Russian Federation] (2001). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. St. 4147* [Collected legislation of the Russian Federation. Art. 4147], 44.