

УДК 342.55
URL: <http://hdl.handle.net/11435/2122>

Михеева Т. Н., Белоусов Е. И.
С. 177–182.

Т. Н. МИХЕЕВА,
доктор юридических наук, профессор,

Е. И. БЕЛОУСОВ,
аспирант

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Россия

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: АНАЛИЗ НОВЕЛЛ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Цель: определить возможности осуществления общественного контроля за органами местного самоуправления по действующему законодательству.

Методы: диалектический подход к познанию социальных явлений, позволяющий проанализировать их в контексте совокупности объективных и субъективных факторов, определил использование в исследовании системного, сравнительно-правового и формально-логического метода.

Результаты: на основе проведенного анализа новелл отечественного законодательства в сфере общественного контроля, в частности, Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014, авторами делается вывод о создании в России системы общественного контроля на федеральном, региональном и муниципальном уровнях на основе деятельности таких институтов гражданского общества, как Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ и общественные палаты (советы) муниципальных образований. Однако в ходе исследования выявлен существенный пробел действующего законодательства в части создания муниципального общественного контроля в связи с отсутствием субъектов контроля – общественных палат (советов) муниципальных образований, создание которых не является обязательным. На основе проведенного исследования авторами формулируется предложение о внесении изменений в законодательство в части повышения эффективности общественного контроля.

Научная новизна: в связи с новизной законодательства об общественном контроле, принятом в середине 2014 г., авторами, фактически, предпринята одна из первых попыток осмысления принятых правовых норм в части создания муниципального общественного контроля в России.

Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной и педагогической деятельности при изучении вопросов формирования и организации общественного контроля в России. Высказанные предложения могут быть востребованы законодателем в целях совершенствования правового регулирования института общественного контроля.

Ключевые слова: местное самоуправление; гражданское общество; общественный контроль; органы местного самоуправления; институты гражданского общества; формы общественного контроля; общественные палаты.

Введение

Постановка проблемы. Говоря о современном состоянии исследований необходимо отметить, что проблема общественного контроля является комплексной и затрагивает сферу конституционного, административного и муниципального права. Именно это позволяет отметить в исследовании данного вопроса следующие подходы:

– во-первых, исследование института общественного контроля с позиции конституционного и административного права в широком теоретическом смысле (М. В. Баглай [1], Д. Н. Бахрах [2], О. Е. Кутафин [3] и др.);

– во-вторых, тенденция изучения общественного контроля за институтами государственной власти (современным аспектам контроля гражданского общества за органами государственной власти, прежде всего, за деятельностью исполнительной власти посвящены труды А. П. Алехина, М. И. Байтина, А. В. Витрука, К. С. Гаджиева, Б. С. Эбзеева, В. Е. Чиркина и др.);

– в-третьих, исследование общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов в целом (Т. А. Бовдаренко, С. Е. Вицин, В. П. Десятых) и органов уголовно-исполнительной системы в частности (С. И. Кузьмин, В. М. Морозов, В. В. Федоров);

– в-четвертых, изучение общественного контроля за местной властью (отдельное исследование в данной области было проведено только Ю. С. Яичниковой в 2012 г., при этом отдельные аспекты рассмотрены в трудах К. Ю. Елисеева, А. М. Кононова, Е. А. Незнамовой, Е. С. Шугриной, В. В. Чумановой).

Таким образом, если в области взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества некоторые проблемы в настоящее время решены, то сфера взаимодействия местного самоуправления с институтами гражданского общества, по-прежнему, является малоизученной, особенно в вопросах организации общественного контроля за деятельностью органов местной власти.

Необходимость проведения исследования. Муниципальные органы, являясь носителями публично-властных полномочий, одновременно выступают и формой реализации права на осуществление местного самоуправления через своих представителей. Поэтому органы местной власти, независимо от порядка их формирования, находятся в представительско-правовой связи с жителями муниципалитета. Однако, хотя данная связь призвана обеспечивать более тесные отношения органов муниципальной власти с гражданами, в реальности их взаимодействие остается недостаточным. Его укреплению и более тесному сотрудничеству структур гражданского общества с органами местного самоуправления призван способствовать институт общественного контроля. Он, с одной стороны, позволяет получить местному сообществу представление о деятельности органов местного самоуправления, выполняемых ими функциях, а с другой – выявить недостатки деятельности органов местного самоуправления в целях повышения эффективности их деятельности в решении вопросов местного значения.

Современные государства в правовом регулировании местного самоуправления ставят во главу угла в качестве базового фундаментального принципа гласность как инструмент, связывающий органы местного самоуправления с жителями муниципальных образований (Д. С. Михеев [4, с. 620]). Именно это, по мнению авторов, обуславливает наибольший интерес к организации общественного контроля в муниципалитетах, где граждане могут более детально реализовать предусмотренные законом механизмы общественного контроля. На местном уровне существует больше возможностей для эффективного использования общественного контроля, который поможет приблизить муниципальную власть к населению и тем самым повысить

результативность ее деятельности, что и определило необходимость исследования. В связи с этим особую роль играет Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 (далее – Закон об общественном контроле). Несмотря на относительную новизну данного правового акта, нетрудно увидеть пробелы в части правового регулирования механизмов участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за органами местного самоуправления.

Методы исследования. Методологической основой исследования является комплекс методов научного познания социальных процессов, обстоятельств и фактов. Преобладающее значение имеет диалектический метод познания, предполагающий исследование правовых и социальных явлений в их исторической и логической взаимосвязи и взаимообусловленности. Принципы научной объективности и историзма диктуют исследователям необходимость использования объективного и всестороннего анализа фактического материала, учет конкретной исторической обстановки и всей совокупности правовых, политических, экономических и социальных факторов, оказывающих влияние на взаимодействие органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. В рамках системного метода исследовались понятие, природа, субъекты общественного контроля, в результате чего были выявлены соответствующие пробелы правового регулирования. С помощью формально-логических методов изучались виды общественного контроля и были определены уровни общественного контроля в России. Сравнительно-правовой метод использовался при анализе регулирования организации общественного контроля на различных уровнях (федеральном, региональном и муниципальном).

Результаты исследования

Научная литература не содержит единообразного подхода к определению понятия общественного контроля. Встречаются такие его дефиниции:

1) вид контроля, который осуществляется гражданским обществом и направлен на оценивание деятельности органов публичной власти всех уровней (В. В. Гриб [5, с. 34]),

2) один из видов социального контроля, который осуществляется объединениями граждан и самими гражданами и является важной формой реализации демократии и способом привлечения населения к управлению обществом и государством (О. С. Забравова [6, с. 13–14]),

3) самостоятельный и установленный законом вид социального контроля компетентных субъектов, направленный на обеспечение режима законности в деятельности органов власти (С. М. Зубарев [7, с. 12]).

В соответствии со ст. 4 Закона об общественном контроле под *общественным контролем* понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В целом соглашаясь с вышеприведенными мнениями ученых, отметим, что в силу объективных причин любому государству свойственны злоупотребления властными полномочиями и реализация своих интересов во вред общественным. Такая негативная тенденция ведет к изменению сути и социального назначения государства. Для ее преодоления необходимы меры по ограничению власти, т. е. контроль, что обуславливает необходимость формирования и развития общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления (О. В. Шиняева [8, с. 4]). С этой точки зрения становится явным отсутствие в законодательном определении указания на необходимость «обеспечения режима законности в деятельности органов власти как результат общественного контроля».

Общественный контроль, будучи неотъемлемой составляющей системы управления в любом демократическом государстве, должен быть действенным механизмом обеспечения не только гласности и прозрачности деятельности власти, но и ее эффективности. Благодаря общественному контролю достигается как соблюдение всеми субъектами управления законодательства, так и обеспечение широкого участия общественности в процессах управления, учета интересов общественности при принятии решений, которые дальше будут реализовываться (В. С. Мокрый [9, с. 193]).

Статья 9 Закона об общественном контроле к субъектам общественного контроля относит такие общественные формирования, как Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах

исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Также для осуществления общественного контроля могут создаваться общественные наблюдательные комиссии (осуществляют контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания), наблюдательные советы (осуществляют контроль за деятельностью государственных корпораций), общественные инспекции и группы общественного контроля (работают совместно с государственными и муниципальными контролирующими органами), иные организационные структуры общественного контроля.

Таким образом, несмотря на возможность участия в общественном контроле граждан, общественных объединений и специальных организационных структур, система общественного контроля замкнута на общественные палаты и общественные советы, так как только они, согласно закону, являются субъектами общественного контроля. Соответственно, чтобы получить статус официальных результатов общественного контроля, материалы расследований журналистов или правозащитных некоммерческих организаций должны будут пройти через их «фильтр».

Вводя такие субъекты, как Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований в качестве субъектов общественного контроля, законодатель пытался сформировать соответствующие уровни общественного контроля:

1) федеральный (осуществляется Общественной палатой РФ),

2) региональный (осуществляется общественными палатами субъектов РФ),

3) муниципальный (общественные палаты (советы) муниципальных образований).

Установление четвертого субъекта общественного контроля – общественных советов при органах власти – означает наличие специализированного отраслевого общественного контроля, который также существует на территориальном уровне (например, при МВД РФ и Министерстве внутренних дел по Республике Марий Эл действуют общественные советы, компетентные осуществлять общественный контроль в отношении соответствующего органа власти).

Как отмечено в ст. 13 Закона об общественном контроле, общественные советы могут создаваться при органах местного самоуправления, это зависит от позиции органов местного самоуправления. Зако-

нодатель фактически создал ситуацию, при которой сегодня на муниципальном уровне не существует механизмов для организации общественного контроля. Это отмечалось нами в одной из ранних работ при анализе форм организации общественного контроля [10, с. 20].

По мнению Д. С. Михеева, «муниципальные органы, сформированные населением, решающие вопросы жизнеобеспечения муниципальных образований в интересах жителей, обязаны информировать граждан о своей деятельности» [11, с. 71]. Однако общественные палаты (советы) муниципальных образований только предполагается образовать, а создание общественных советов не носит обязательного характера для органов местного самоуправления. Это означает, что целый уровень органов власти остается де факто без общественного контроля (либо контроль должен осуществляться через механизмы действующих сегодня общественных палат РФ и ее субъектов).

Выявленная проблема требует незамедлительного решения на законодательном уровне посредством изменения редакции существующего акта, для чего было бы целесообразным дополнить ст. 12 Закона об общественном контроле нормой: «Общественные палаты (советы) муниципальных образований должны быть созданы до 01.01.2016. До момента их создания функциями общественного контроля наделяется общественная палата соответствующего субъекта Российской Федерации». Целесообразно ч. 3 ст. 13 Закона об общественном контроле изложить в следующей редакции: «Общественные советы создаются при органах местного самоуправления городских округов, городских округов с внутригородским делением, муниципальных районов, внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения до 01.01.2016. Общественные советы могут создаваться при органах местного самоуправления иных муниципальных образований». Это изменение крайне важно, поскольку обяжет создать субъекты общественного контроля даже при тех органах местного самоуправления, руководители которых не желают наличия общественного контроля со стороны граждан на их территории, ведь «можно много говорить о развитии гражданского общества, но при отсутствии федерального правового регулятора на одном из общественном энтузиазме невозможно поставить работу» [12, с. 18].

Полагаем, что это наиболее оптимально соответствует сути и правовой природе института общественного контроля и приблизит его к гражданам.

Выводы

Подводя итог проведенному исследованию, представляется целесообразным отметить, что Закон об основах общественного контроля установил систему общественного контроля в России по уровням власти (федеральный, региональный, муниципальный) и отраслевому признаку. Первый вид осуществляется общественными палатами по территориальному признаку, а второй – общественными советами при конкретном органе власти. Однако законодатель фактически создал ситуацию, при которой сегодня во многих муниципальных образованиях не существует механизмов для организации общественного контроля.

В целях формирования эффективной системы общественного контроля на местах в настоящем исследовании обоснованы законодательные предложения о создании в обязательном порядке общественных палат (советов) муниципальных образований и общественных советов при органах местного самоуправления городских округов, городских округов с внутригородским делением, муниципальных районов, внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения.

В качестве общего вывода можно отметить, что в действующем законодательстве существуют пробелы в части формирования субъектов общественного контроля на муниципальном уровне, наличие которых затрудняет формирование в целом института общественного контроля. Сформулированные в исследовании теоретические и практические выводы направлены на устранение данных пробелов и повышение эффективности механизмов участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Список литературы

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма, Инфра-М, РИОР, 2007. 784 с.
2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2008. 816 с.
3. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. 348 с.
4. Mikheev D.S. Legal Analysis of the European Charter of the Local Self-Government in The Light of the Principle of Publicity // Life Science Journal. 2014. No. 11 (6). Pp. 620.
5. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3. С. 32–39.
6. Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Рос-

сийской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 26 с.

7. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13.

8. Шиняева О.В. Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы. Ульяновск: УлГТУ, 2012.

9. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003. 352 с.

10. Михеева Т.Н., Яичникова Ю.С. О некоторых формах участия населения муниципального образования в контроле

за органами местного самоуправления // Проблемы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 20–22.

11. Михеев Д.С. О некоторых формах участия населения муниципального образования в контроле за органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 69–72.

12. Михеева Т.Н., Яичникова Ю.С. Общественные палаты субъектов Российской Федерации: новые тенденции и перспективы // Юридический мир. 2015. № 1. С. 18–21.

В редакцию материал поступил 03.03.15

© Михеева Т.Н., Белоусов Е.И., 2015

Информация об авторах

Михеева Татьяна Николаевна, доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, Марийский государственный университет, председатель Общественной палаты Республики Марий Эл, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Марий Эл

Адрес: 424001, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1, тел.: (8632) 68-80-26

E-mail: tnmiheeva@marsu.ru

Белоусов Евгений Иванович, аспирант кафедры конституционного и административного права, Марийский государственный университет

Адрес: 424001, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1, тел.: (8632) 68-80-02

E-mail: belashik_777@mail.ru

Как цитировать статью: Михеева Т.Н., Белоусов Е.И. Общественный контроль на муниципальном уровне: анализ новелл законодательства // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 177–182.

T. N. MIKHEYEVA,
Doctor of Law, Professor,

E. I. BELOUSOV,
post-graduate student

Mari El State University, Yoshkar-Ola, Russia

PUBLIC CONTROL AT MUNICIPAL LEVEL: THE ANALYSIS OF THE LAW NOVELS

Objective: to determine the feasibility of implementing public control over local governments under current law.

Methods: dialectical approach to the cognition of social phenomena, allowing to analyze them in the context of the totality of objective and subjective factors, determined using the systematic, comparative-legal and formal-logical methods.

Results: basing on the analysis of novels in the Russian legislation in the sphere of public control, in particular, Federal Law No. 212-FZ "On the bases of public control in the Russian Federation" of 21.07.2014, the authors make a conclusion on the establishment of a system of public control in Russia at the federal, regional and municipal levels through the activities of such civil society institutions as the Public Chamber of the Russian Federation, Public Chambers of the Russian Federation subjects and the public chamber (councils) of municipalities.

However, the study revealed a significant gap in the current legislation regarding the establishment of municipal public control in the absence of controlling subjects – public chambers (councils) of municipalities, the creation of which is not mandatory. On the basis of this study, the authors formulated a proposal to amend the legislation to improve the public control efficiency.

Scientific novelty: due to the novelty of the law on public control, adopted in mid-2014, the authors, in fact, made one of the first attempts of interpret the adopted legal norms regarding the establishment of municipal public control in Russia.

Practical value: the main provisions and conclusions of the article can be used in scientific and pedagogical activity in the study of the formation and organization of public control in Russia. Suggestions can be used by the legislators to improve the legal regulation of the public control institution.

Key words: local self-government; civil society; social control; local self-government authorities; civil society institutions; forms of public control; public chambers.

References

1. Baglai, M.V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik* (Constitutional law of the Russian Federation: textbook). Moscow: Norma, Infra-M, RIOR, 2007, 784 p.
2. Bakhrakh, D.N., Rossinskii, B.V., Starilov, Yu.N. *Administrativnoe pravo: uchebnik dlya vuzov* (Administrative law: university textbook). Moscow: Norma, 2008, 816 p.
3. Kutafin, O.E. *Istochniki konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii* (Sources of Constitutional law of the Russian Federation). Moscow: Yurist", 2002, 348 p.
4. Mikheev, D.S. Legal Analysis of the European Charter of the Local Self-Government in The Light of the Principle of Publicity. *Life Science Journal*, 2014, no. 11 (6), pp. 620.
5. Grib, V.V. Obshchestvennaya palata Rossiiskoi Federatsii kak organ obshchestvennogo kontrolya (Public Chamber of the Russian Federation as a public control body). *Yuridicheskii mir*, 2010, no. 3, pp. 32–39.
6. Zabralova, O.S. *Razvitie obshchestvennogo kontrolya v sfere deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk* (Development of public control in the sphere of executive bodies' activities in the Russian Federation: abstract of PhD (Law) thesis). Moscow, 2012, 26 p.
7. Zubarev, S.M. Ponyatie i sushchnost' obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu gosudarstvennykh organov (Notion and essence of public control over the activities of state bodies). *Administrativnoe pravo i protsess*, 2011, no. 5, pp. 7–13.
8. Shinyayeva, O.V. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: sostoyanie, tendentsii, perspektivy* (Civil society in Russia: condition, trends, prospects). Ulyanovsk: UIGTU, 2012.
9. Mokryi, V.S. *Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii kak institut publichnoi vlasti v grazhdanskom obshchestve* (Local self-government in the Russian Federation as an institution of public power in a civil society). Samara, 2003, 352 p.
10. Mikheeva, T.N., Yaichnikova, Yu.S. O nekotorykh formakh uchastiya naseleniya munitsipalnogo obrazovaniya v kontrole za organami mestnogo samoupravleniya (On some forms of participating of a municipal entity's population in control over the local self-government bodies). *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve*, 2010, no. 4, pp. 20–22.
11. Mikheev, D.S. Printsip glasnosti mestnogo samoupravleniya: teoreticheskii rakurs (Principle of openness of local self-government: theoretical aspect). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 9, pp. 69–72.
12. Mikheeva, T.N., Yaichnikova, Yu.S. *Obshchestvennye palaty sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: novye tendentsii i perspektivy* (Public Chambers of the Russian Federation subjects: new trends and prospects). *Yuridicheskii mir*, 2015, no. 1, pp. 18–21.

Received 03.03.15

Information about the authors

Mikheyeva Tatyana Nikolayevna, Doctor of Law, Professor, Dean of Law Faculty, Mari El State University, Chairperson of the Public Chamber of Mari El Republic, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Lawyer of Mari El Republic
Address: 1 Ploshchad Lenina, 424001, Yoshkar-Ola, tel.: (8632) 68-80-26
E-mail: tmmiheeva@marsu.ru

Belousov Evgeniy Ivanovich, post-graduate student of the Chair of Constitutional and Administrative Law, Mari El State University
Address: 1 Ploshchad Lenina, 424001, Yoshkar-Ola, tel.: (8632) 68-80-02
E-mail: belashik_777@mail.ru

For citation: Mikheyeva T.N., Belousov E.I. Public control at municipal level: the analysis of the law novels. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 2, pp. 177–182.