

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342/55
URL: <http://hdl.handle.net/11435/2121>

Михеев Д. С.
С. 171–176.

Д. С. МИХЕЕВ,

кандидат юридических наук, доцент

Марийский государственный университет, г. Йошкар-Ола, Россия

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГЛАСНОСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Цель: исследовать механизмы участия граждан и общественных институтов в общественном контроле в муниципальных образованиях. По мнению автора, в процессе контроля должен участвовать как можно больший круг субъектов, а контрольные мероприятия – носить гласный и открытый характер. Поэтому формы гражданского участия в общественном контроле необходимо исследовать с позиций принципа гласности местного самоуправления.

Методы: всеобщий диалектический метод, в рамках которого был применен анализ норм Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», являющегося правовой базой для внедрения института общественного контроля. При изучении проблемы надлежащего правового регулирования института контроля применялся также формально-юридический метод. Для оценки полученных знаний были востребованы и иные методы, в частности, сравнительно-правовой и системно-структурный.

Результаты: на основе проведенного анализа законодательных норм, исходя из правовой природы института местного самоуправления как самого приближенного к гражданам уровня публичной власти, был сделан вывод о недостаточности правового регулирования в части субъектов общественного контроля в муниципальных образованиях. Законодательными нормами не были закреплены в качестве субъектов общественного контроля многочисленные общественные структуры, осуществляющие деятельность в местных сообществах.

Научная новизна: заключается в обоснованных автором предложениях по дополнению названного федерального закона, законодательства субъектов федерации, муниципальных нормативных правовых актов рядом новых субъектов общественного контроля.

Практическая значимость: сформулированные в настоящем исследовании выводы и предложения будут способствовать активному внедрению общественного контроля в муниципальных образованиях, расширят возможности граждан и институтов гражданского общества в части контроля за властью, а также позитивным образом повлияют на гласность на уровне местного самоуправления. Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности и правоприменительной практике, научной работе, учебном процессе.

Ключевые слова: местное самоуправление; гласность; общественный контроль; граждане; население; общественные организации; правоотношения; муниципальные правовые акты.

Введение

Местное самоуправление как конституционная основа народовластия не может полноценно функционировать без включения в решение вопросов местного значения граждан муниципальных территорий. От их участия зависит эффективность управления на местном уровне. Одной из форм активности граждан является общественный контроль, который пока не нашел широкого применения. Однако с принятием

Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ появилась правовая база для упорядочения мероприятий по общественному контролю.

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон № 212-ФЗ от 21.07.2014 // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1).

Закон определил только правовые основы, оставив неурегулированными множество вопросов. Не случайно В. В. Гриб, рассматривая закон как серьезное достижение во взаимодействии государства и гражданского общества, заметил, что при формировании правовых основ общественного контроля, законодателю следовало более системно подойти к данной проблеме [1, с. 32]. Другие авторы также отмечают, что даже при первом приближении становится очевидной некая правовая недосказанность закона [2, с. 16], что он исчерпывающим образом не смог обеспечить полноценное правовое регулирование отношений по осуществлению общественного контроля [3, с. 7].

Не останавливаясь более на указанном аспекте, отметим еще одну сопутствующую проблему. В законе не нашел должной регламентации перечень субъектов общественного контроля на местном уровне, что значительно ограничивает возможность участвовать в столь важном мероприятии граждан, общественных структур на местном уровне. По нашему мнению, это негативно сказывается на гласности и открытости местной деятельности, противоречит правовой природе местного самоуправления как уровня власти, наиболее приближенного к гражданам.

С этих позиций представляется необходимым исследовать вышеназванный законодательный акт, выявить возможности его реализации в муниципальных образованиях, оценить правовые пробелы, создающие препятствия в правоприменении. Сегодня является важным определить направления для дальнейшего совершенствования правоотношений по осуществлению общественного контроля и предложить некоторые пробельные аспекты к урегулированию в законодательстве субъектов федерации и муниципальных правовых актах.

Указанные цели и задачи предопределили выбор методологического инструментария исследования. Прежде всего, в рамках общенаучного диалектического подхода были востребованы классические способы познания и построения выводов: анализ, аналогия, восхождение от абстрактного к конкретному. Анализ позволил оценить правовую основу общественного контроля с точки зрения ее полноты, а также выявить недостаточно урегулированные вопросы в части субъектов, объекта общественного контроля.

Посредством сравнительно-правового метода познания правовых явлений стало возможным изучить и сопоставить общие закономерности и особенности проявления принципа гласности в правоотношении

ях, связанных с общественным контролем. Оценка полученных знаний позволила выявить взаимосвязь и взаимозависимость полноты правовых условий с гласностью и открытостью общественной контрольной деятельности, а также обеспечением активности населения, институтов гражданского общества в деятельности по контролю за работой органов местного самоуправления.

В исследовании использовались также системно-структурный и формально-юридический методы, что в совокупности с другими позволило составить объективную характеристику анализируемого правового акта, предопределить возможные тенденции в его правоприменении, выработать правовые алгоритмы по совершенствованию общественного контроля в муниципальной сфере.

Результаты исследования

Обращение к теоретико-правовым аспектам общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления показывает, что сама его идея не является новой. Достаточным будет вспомнить слова Л. А. Велихова, теоретика российской муниципальной школы, что свобода муниципальных органов может ограничиваться узаконенным вмешательством избирателей [4, с. 119], т. е. автор имел в виду народную инициативу, контроль за деятельностью местных органов.

Длительное время ученые не выделяли общественный контроль на муниципальном уровне в самостоятельную форму, а рассматривали его в качестве одной из разновидностей муниципального контроля. Упоминание об общественном контроле в законодательстве отсутствовало, теоретиками он обсуждался крайне редко. Однако отдельные исследователи обратили внимание на неиспользуемый в муниципальных образованиях потенциал местного сообщества в контроле за местной властью. Ю. С. Яичникова, отмечая эту ситуацию, обосновала объективную необходимость участия в контроле населения через созданные им общественные институты [5, с. 64]. Солидарна с ней в этом вопросе Е. А. Незнамова [6, с. 178]. Однако учеными не было дано определения анализируемому общественному институту, они ограничивались лишь описанием его характерных признаков. Например, С. В. Пылин утверждает, что органы и должностные лица местного самоуправления должны свою деятельность осуществлять открыто, гласно, обеспечивать возможность получения гражданами, общественными объединениями, средствами массовой информации

полной и достоверной информации о деятельности муниципальных органов, не составляющей охраняемой законом тайны, что создает необходимые условия для осуществления широкого и всестороннего общественного контроля [7, с. 36].

В приведенной цитате следует отметить одну немаловажную особенность, которая постоянно сопровождает правовую конструкцию общественного контроля: он проводится гласно и открыто, должен быть доступен для граждан. Принцип гласности местного самоуправления, являясь одним из основополагающих принципов организации местного самоуправления, в числе своих элементов содержит и такой, как возможность общественного контроля со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления.

Отсюда налицо тесная взаимосвязь общественного контроля с принципом гласности местного самоуправления. Без открытости, публичности процесс общественного контроля, осуществляемый гражданскими институтами, остается всего лишь юридической дефиницией. Для общественных институтов он является своего рода правовым рычагом влияния на органы местного самоуправления [8, с. 11].

Муниципальный уровень власти отличается от государственного именно тем, что является наиболее приближенным к гражданам. Как справедливо отметил В. В. Путин, местная власть должна быть устроена так, чтобы каждый гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой². О результатах работы органов местного самоуправления граждане знают не понаслышке, а сталкиваются с ними постоянно (качество дорог, обеспечение жилья теплом, работа общественного транспорта и т. п.).

Отдельные вопросы деятельности муниципальных структур остаются для граждан закрытыми, они не могут получить ответы на свои обращения в органы местного самоуправления. Например, многочисленные жалобы жителей, адресованные администрации городского округа «Город Йошкар-Ола», на необоснованное закрытие участка автомобильной дороги в центре Йошкар-Олы около здания УФСБ были городскими властями оставлены без удовлетворения. Только после обращения в Конституционный суд Республики Марий Эл решение администрации о за-

крытии этого участка дороги было признано противоречащим Конституции Республики Марий Эл³.

Гласность и открытость местной власти для граждан выступают необходимыми условиями местного самоуправления. Именно эту смысловую нагрузку несет термин «самоуправление», т. е. управление самим населением непосредственно или через создаваемые им органы, которые должны быть подотчетны жителям, обеспечивать доступ населения к информации о своей деятельности.

Важное место во взаимоотношениях органов местного самоуправления и населения муниципального образования должен занять общественный контроль, поскольку его реализация направлена на ликвидацию закрытости муниципальной деятельности, на участие граждан и гражданских институтов в проверке и оценке работы местной власти.

Недавно принятый законодательный акт об общественном контроле нуждается в анализе и осмыслении с позиций доступности, открытости механизмов общественного контроля для населения и общественных формирований муниципальных образований.

Как это ни парадоксально, но ст. 9, закрепляющая субъекты общественного контроля, не называет в их числе ни граждан, ни общественные объединения. Статья относит к ним Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований. Упускаем из перечня общественные советы, создаваемые при органах государственной власти, они в контексте исследования не представляют интереса. Также в ч. 2 названной статьи предусматривается создание в целях общественного контроля общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля.

Налицо противоречие данной статьи нормам, регулирующим право граждан на участие в осуществлении общественного контроля (ст. 3). Статья устанавливает, что граждане вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично,

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. 13 декабря.

³ Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 01.08.2013 по делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл п. 2 постановления администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» от 10.08.2012 № 1964 «О внесении изменений в постановление мэра города Йошкар-Олы от 30.01.2007 № 113 и отнесении участка автомобильной дороги к автомобильным дорогам необщего пользования» в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл // Марийская правда. 2014. 28 марта.

так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Граждане могут участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

Подобная правовая конструкция не отличается точностью и логичностью. Из нее следует, что граждане не наделены однозначным правом осуществлять общественный контроль, а лишь могут участвовать в его осуществлении в двух формах – общественных проверках и общественной экспертизе. Однако не будем идеализировать и эти формы участия, поскольку из последующих норм ст. 21 и 22 следует, что гражданин может быть привлечен в качестве общественного инспектора организатором общественной проверки, а в качестве общественного эксперта – организатором общественной экспертизы.

Полагаем, что законодателем создана противоречивая ситуация, когда в одних нормах вроде бы и содержится ссылка на возможность участия граждан в некоторых формах контроля, но в центральной статье, посвященной субъектам общественного контроля, граждане в их числе не называются. Подобная участь постигла и общественные объединения.

Считаем, что закон нуждается в дополнениях, например, п. 3 ч. 1 ст. 9, где в муниципальных образованиях названы контролирующими органами только общественные палаты (советы). В числе необходимых субъектов видятся и другие представители общественного сектора местных сообществ. Это, прежде всего, местные общественные объединения, различные общественные организации, созданные и действующие в муниципальном образовании. Их деятельность связана с интересами местного сообщества, они объединяют наиболее активную часть населения. Лишение осуществления такими гражданскими структурами общественного контроля несет в себе опасность свертывания открытости и гласности местного самоуправления на муниципальной территории.

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 [9, с. 620].

Еще один фактор следует учесть, говоря о расширении возможностей участия членов местного сообщества в общественной контрольной деятельности. Общественная палата Российской Федерации в

своем Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 г. называет открытость органов власти важной составляющей антикоррупционной деятельности. При этом указывается на общественный контроль как на эффективный инструмент защиты от коррупционных рисков⁴.

По поводу названного законодательного упущения уже имеются высказывания известных ученых и практиков. Так, М. А. Федотов, советник Президента РФ, председатель совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, отмечает в предисловии к Постатейному научно-практическому комментарию к ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», что явно неполным оказалось понятие субъектов общественного контроля – здесь не нашлось места гражданам и их объединениям [10, с. 7].

Субъектами, не нашедшими закрепление в законе, но объективно способными к проведению общественного контроля, являются местные средства массовой информации. Их участие могло бы быть реализовано в таких формах общественного контроля, как общественная проверка, общественный мониторинг. Вызовы времени требуют от муниципальных СМИ адекватного освещения проблем, связанных с решением вопросов местного значения, работой органов и должностных лиц местного самоуправления, иных муниципальных органов. Проверка фактов, полученных в ходе подготовки информационных материалов, по сути, уже является общественным контролем, поскольку СМИ выступают одним из элементов гражданского общества в муниципалитетах. Многие журналистские расследования способствуют пресечению коррупционных проявлений в деятельности власти на местном уровне.

Выводы

Решение выявленной проблемы видится в необходимости дополнительного правового регулирования отношений, связанных с субъектами общественного контроля на местном уровне. Такое регулирование возможно как на федеральном, региональном, так и муниципальном уровнях.

Во-первых, требуется дополнение п. 3 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» наряду с упо-

⁴ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 г. М.: Общественная палата РФ, 2014.

мянутыми общественными палатами (советами) муниципальных образований такими субъектами, как местные общественные объединения, средства массовой информации.

Следует закрепить в этой статье как самостоятельных субъектов общественного контроля граждан Российской Федерации, для чего дополнить ч. 1 ст. 9 указанного закона пунктом пятым: «граждане Российской Федерации».

Во-вторых, подобного рода уточнения возможно предусмотреть в соответствующих законах субъектов федерации, проекты которых сейчас в регионах разрабатываются. Здесь же следует более подробно рассмотреть статус субъектов общественного контроля регионального и муниципального уровней: порядок их формирования, численность, особенности осуществления общественных контрольных функций, взаимодействие общественных контролеров с органами власти и т. п.

Нелишним будет принятие муниципальных правовых актов, способных внести необходимую конкретизацию в вопросы реализации Федерального закона на территории муниципального образования. В сфере общественного контроля не должно остаться «белых пятен», препятствующих внедрению данного общественного института на всех уровнях. Максимальная открытость и гласность всех процедур общественного контроля должна позволить каждому гражданину быть его полноценным участником.

Список литературы

1. Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 32–37.

2. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16–19.

3. Федотов М.А. Предисловие к книге: Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона № 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». М.: Юрист, 2014.

4. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1928 // В кн. Говоренкова Т.Н. Читаем Велихова вместе. М., 1999. 480 с.

5. Яичникова Ю.С. Осуществление общественного контроля за органами местного самоуправления // О взаимодействии общественных институтов с представительными органами местного самоуправления: материалы научно-практической конференции 27 мая 2010 г. Йошкар-Ола, 2010. С. 64–66.

6. Незнамова Е.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее. М.: Изд. РАГС, 2009. 268 с.

7. Пылин С.В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 32–36.

8. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления // Правовое государство: теория и практика. 2011. № 1. С. 9–11.

9. Mikheev D. Legal analysis of the European charter the local self-government in the light of principle of publicity // Life Science Journal. 2014. No. 11. Pp. 619–622.

10. Гриб В.В. Постатейный научно-практический комментарий ФЗ № 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». М., 2014.

В редакцию материал поступил 03.03.15

© Михеев Д. С., 2015

Информация об авторе

Михеев Денис Степанович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Марийский государственный университет

Адрес: 424001, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1, тел.: (8362) 68-80-26

E-mail: tnmiheeva@marsu.ru

Как цитировать статью: Михеев Д.С. Актуальные проблемы гласности в обеспечении общественного контроля в муниципальных образованиях // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 171–176.

D. S. MIKHEYEV,

PhD (Law), Associate Professor

Mari El State University, Yoshkar-Ola, Russia

TOPICAL ISSUES OF TRANSPARENCY IN IMPLEMENTING PUBLIC CONTROL IN MUNICIPAL ENTITIES

Objective: to investigate the mechanisms of citizens and public institutions participation in public control in the municipalities. According to the author, the monitoring process should involve the greatest possible range of subjects, and the controlling measures are to be taken in a transparent and open manner. Therefore, forms of citizen participation in public control should be investigated from the standpoint of the principle of openness of local government.

Methods: the universal dialectic method, which was applied to the analysis of norms of the Federal law "On fundamentals of public control in the Russian Federation", which is the legal base for the implementation of the institution of public control. When studying the problem of adequate legal regulation of the control institution, the formal legal method was also used. Other methods were used for evaluation of the acquired knowledge, in particular, comparative legal and systemic-structural methods.

Results: on the basis of legal norms analysis, based on the legal nature of the local government institution as the level of public authorities, which is closest to the citizens, the conclusion was made about the lack of legal regulation relating to the public control subjects in municipalities. The numerous public organizations operating in local communities were not fixed by legislative norms as subjects of public control.

Scientific novelty: the author has grounded the proposals for amending the abovementioned Federal law, the legislation of Federation subjects, and the municipal regulations by adding a number of new subjects of public control inherent to the municipal level.

Practical value: the conclusions and suggestions, formulated in the study, will contribute to the active implementation of public control in the municipalities, will enhance the ability of citizens and civil society institutions to monitor the authorities, and will have a positive impact on transparency of local self-government. The results of the study can be used in law-making and law-enforcement practice, research, and educational process.

Key words: local self-government; publicity; public control; citizens; population; public organizations; legal relations; municipal legal acts.

References

1. Grib, V.V. Aktual'nye problem formirovaniya pravovykh osnov obshchestvennogo kontrolya (Topical issues of forming the legal bases of public control). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 12, pp. 32–37.
2. Mikheeva, T.N., Mikheev, D.S. Pravovoi vector v razvitii obshchestvennogo kontrolya (Legal vector in the development of public control). *Yuridicheskii mir*, 2014, no. 9, pp. 16–19.
3. Fedotov, M.A. Predislovie k knige: Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii Federal'nogo zakona № 212-FZ ot 21.07.2014 «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii» (Foreword to the book: "By-article scientific-practical comments to the Federal Law no. 212-FZ of 21.07.2014 "On the principles of public control in the Russian Federation"). Moscow: Yurist, 2014.
4. Velikhov, L.A. *Osnovy gorodskogo khozyaistva* (Bases of municipal economy). Moscow, 1928. V kn. Govorenkova, T.N. Chitaem Velikhova vmeste. Moscow, 1999, 480 p.
5. Yaichnikova, Yu.S. Osushchestvlenie obshchestvennogo kontrolya za organami mestnogo samoupravleniya (Public control over the local self-government bodies). *O vzaimodeistvii obshchestvennykh institutov s predstavitel'nymi organami mestnogo samoupravleniya: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii 27 maya 2010 g.* Ioshkar-Ola, 2010, pp. 64–66.
6. Neznamova, E.A. *Mestnoe samoupravlenie: proshloe, nastoyashchee, budushchee* (Local self-government: past, present, future). Moscow: Izd. RAGS, 2009, 268 p.
7. Pylin, S.V. Munitsipal'nyi kontrol': problemy i puti pravovogo obespecheniya (Municipal control: problems and ways of legal provision). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2006, no. 11, pp. 32–36.
8. Mikheeva, T.N., Mikheev, D.S. Formy vzaimodeistviya obshchestvennykh institutov s organami mestnogo samoupravleniya (Forms of public institutions' interaction with local self-government bodies). *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2011, no. 1, pp. 9–11.
9. Mikheev, D. Legal analysis of the European charter the local self-government in the light of principle of publicity. *Life Science Journal*, 2014, no. 11, pp. 619–622.
10. Grib, V.V. Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii FZ № 212-FZ ot 21.07.2014 «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii» (By-article scientific-practical comments to the Federal Law no. 212-FZ of 21.07.2014 "On the principles of public control in the Russian Federation"). Moscow, 2014.

Received 03.03.15

Information about the author

Mikheyev Denis Stepanovich, PhD (Law), Associate Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law, Mari El State University
Address: 1 Ploshchad Lenina, 424001, Yoshkar-Ola, tel.: (8362) 68-80-26
E-mail: tnmicheeva@marsu.ru

For citation: Mikheyev D.S. Topical issues of transparency in implementing public control in municipalities. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 2, pp. 171–176.