

Т. Н. Михеева*

Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства¹

Аннотация. Участие граждан в управлении делами государства, будучи важнейшим конституционным правом, осуществляется с помощью различных непосредственных или представительных механизмов. общественный контроль — современный демократический институт — также следует отнести к одному из новых инструментов, позволяющих реализовать гражданское участие в процессах управления. Наибольший интерес он вызывает на муниципальном уровне, где деятельность власти максимально приближена к населению, а ее результаты непосредственным образом сказываются на качестве жизни граждан. Субъекты общественного контроля, закрепленные в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в виде общественных палат и общественных советов муниципальных образований, являются общественно-государственными формированиями. Граждане и их объединения в состав прямых субъектов общественного контроля не включены, а привлечение их к общественному контролю связано с волей организаторов данных мероприятий. Для расширения активности населения муниципальных образований в оценке деятельности местной власти обоснованы законодательные предложения о включении граждан и общественных объединений в перечень прямых субъектов общественного контроля. Помимо этого предложены и дополнительные для муниципального уровня субъекты общественного контроля, чем достигается одновременно и расширение конституционного права на участие граждан в управлении посредством инструментов общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, граждане, общественные объединения.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.177-183

Одним из важнейших прав, гарантируемых Российской Федерацией гражданину, является право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, что предусмотрено ч. 1 ст. 32 Конституции РФ². Данная норма вытекает из самих основ конституционного строя, в частности из ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, согласно

¹ Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00108.

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.

© Михеева Т. Н., 2018

* Михеева Татьяна Николаевна, декан юридического факультета Марийского государственного университета, профессор, доктор юридических наук, член Общественной палаты Российской Федерации
tnmiheeva@marsu.ru
424001, Россия, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1

которой народ осуществляет свою власть непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Названное право представляется наиболее реализуемым в сфере местного самоуправления, поскольку оно является наиболее приближенным к гражданам, что получило отражение в международных правовых актах. Так, Д. С. Михеев, анализируя Европейскую хартию местного самоуправления, подчеркивает в ней положение о том, что право граждан участвовать в управлении делами государства может быть реализовано непосредственно и наилучшим образом именно на местном уровне³. В другой своей работе автор указывает на разнообразные способы привлечения населения в зарубежных государствах к управлению на местном уровне, на поддержку гражданских инициатив в муниципальной сфере государством, консультации власти с территориальными коллективами, предваряющие принятие важных решений местной жизни⁴.

Таким образом, вопросы реализации права граждан на управление делами государства являются не только российской проблемой, здесь можно говорить и об общемировых тенденциях. Рассматривая данное право на приближенном к гражданам местном уровне, обратимся к новому отечественному институту общественного контроля, расширяющему возможности для гражданской активности в исследуемом контексте.

Контроль с привлечением для его проведения граждан был известен отечественной

практике еще в начале прошлого века. Достаточно вспомнить слова В. И. Ленина о рабоче-крестьянском контроле, преследующем цели улучшения жизни и комфортности проживания населения⁵. Суть его не изменилась и до настоящего времени. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁶ определяет основными целями и задачами общественного контроля общественную оценку работы органов власти для повышения эффективности деятельности, обеспечение прозрачности и открытости этих органов, содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов, обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества.

В. В. Комарова еще до принятия названного Федерального закона, говоря об общественном контроле, связывала его и обязательность его результатов с учредительным характером власти многонационального народа, рассматривая именно его в качестве основного субъекта общественного контроля⁷. А. С. Кузнецов также называет народ Российской Федерации субъектом общественного контроля в широком смысле⁸.

Согласимся со справедливостью обоих мнений, дополнив, что главный конституционный субъект — народ — охватывает такие элементы, как граждане, группы граждан, объединения граждан, т.е. институты гражданского общества, интересы которых в конечном счете и должен защищать общественный контроль.

В этом смысле Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской

³ *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. 11 (6). 620.*

⁴ *Mikheev D. S., Mikheeva T. N. and Mokoseeva M. A. On the experience of legal regulation of the principle of local authorities in German law // Review of European Studies. 2015. Vol. 7. № 8. URL: <http://dx.doi.org/10.5539/res.v7n8p23>.*

⁵ *Ленин В. И. Как нам реорганизовать Рабкрин (предложения XII съезду партии) // ППС. 1975. 5-е изд. Т. 45. С. 383—388.*

⁶ *Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.*

⁷ *Комарова В. В. Учредительная власть и формы ее реализации // Современное общество и право. 2011. № 1. С. 13—19.*

⁸ *Кузнецов А. С. Субъекты общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2011. № 6. (78). С. 61.*

Федерации» не в полной мере решил вопрос о субъектах общественного контроля. Посвятив им специальную ст. 9, он не включил в число субъектов ни граждан, ни объединения граждан (общественные объединения), а ограничился лишь так называемыми общественно-государственными субъектами, т.е. в создании которых в разных формах участвуют органы государственной власти, местного самоуправления. Имеется в виду система общественных палат и общественных советов, которые охватывают все уровни — федеральный, региональный, муниципальный. Безусловно, они включают в процессы общественного контроля граждан — членов данных палат и советов.

Однако общественные советы создаются при органах исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов либо при органах местного самоуправления; их состав, как правило, утверждается правовыми актами данных органов. По статусу общественные советы выступают как совещательные и консультативные структуры при органах, их образовавших, в том числе могут осуществлять функцию общественного контроля.

В формировании общественных палат (федеральной и региональных) также принимают частичное участие соответствующие органы власти. Например, 40 членов Общественной палаты Российской Федерации согласно ст. 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»⁹ утверждаются Президентом РФ. Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении общественных палат субъектов Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»¹⁰ одну треть их составов утверждают главы регионов, вторую треть — законодательные (представительные) органы субъектов Федерации.

Участие органов власти в формировании общественных палат и советов отнюдь не говорит о том, что от этого они становятся государственными контрольными инструментами. Они вправе, должны и могут осуществлять общественный контроль, являются его полноправными субъектами. Многие общественные палаты и советы доказали свою востребованность и живучесть. Однако с позиций права на участие граждан в управлении делами государства в форме общественного контроля общественные палаты (советы) включают в себя лишь незначительную часть граждан, а полномочия остальных Федеральный закон ограничил.

По мнению И. М. Япрынцева, конституционно-правовой механизм участия граждан в управлении делами государства заключается в возможности граждан оказывать регулятивное воздействие на деятельность органов публичной власти, органов и организаций, осуществляющих в соответствии с действующим законодательством отдельные публичные полномочия, с целью обеспечения законности и эффективности их деятельности. Сформулированная законодателем концепция общественного контроля характеризуется ограниченным участием граждан в осуществлении общественного контроля, которое сопровождается достаточно активной ролью государства в его реализации¹¹.

С очевидностью назрела необходимость устранения выявленного законодательного противоречия норме ст. 32 Конституции РФ. Справедливости ради следует упомянуть ст. 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», которая предусматривает право граждан на осуществление общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений. Они могут участвовать в общественном контроле в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Для этого необходимо, что-

⁹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

¹⁰ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3852.

¹¹ Япрынцев И. М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 29.

бы организаторы общественной проверки или общественной экспертизы привлекли гражданина для проведения общественной проверки или общественной экспертизы в качестве общественного инспектора (общественного эксперта). Участие гражданина в общественном контроле в обоих случаях ставится в зависимость от воли третьих лиц, т.е. организаторов. Однако конституционное участие граждан России в управлении делами государства является прямым, оно, выступая способом реализации народовластия, не должно связываться с волеизъявлением каких-либо третьих лиц.

Расширение возможности осуществления народовластия за счет общественного контроля настоятельно диктует снять отмеченное противоречие и включить в число субъектов общественного контроля граждан, что значительно увеличит пул общественных контролеров и укрепит их положение как реальных участников общественных контрольных мероприятий¹².

Обсуждаемый Федеральный закон оставил неопределенным положение общественных объединений, не включив их, так же как и граждан, в число субъектов общественного контроля. Правда, при этом, согласно ст. 3, общественные объединения вправе участвовать в осуществлении общественного контроля и даже могут являться организаторами таких его форм, как общественный мониторинг, общественные обсуждения. Законодатель здесь превзошел сам себя, закрепив фактически за общественными объединениями статус субъектов общественного мониторинга и общественных обсуждений, т.е. двух из пяти установленных законом форм. Поэтому, не будучи включенными в ст. 9, они реально выступают субъектами с ограниченным статусом, чем создается еще одна коллизия в законе.

Следует напомнить о том, что общественные объединения один из самых многочисленных элементов гражданского общества, включающий наиболее активных граждан и с точки зрения общественного контроля представляющий огромный ресурс общества. Нет сомнений, что с закреплением их в ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» откроется значительная перспектива в решении задач общественного контроля.

Согласимся с Д. С. Михеевым, который применительно к уровню местного самоуправления как формы осуществления власти народом доказывает необходимость создания независимого общественного контроля, осуществляемого населением, гражданами, общественными объединениями, не находящимися в отношениях подчинения с органами местного самоуправления. В этом случае граждане, население и его общественные структуры выступают как главные носители контрольных полномочий¹³.

Представляется интересным мнение Г. Н. Чеботарева, обосновывающего с позиций конституционного права отнесение общественного контроля к общим принципам организации местного самоуправления в России¹⁴.

Не связывая общественный контроль с фундаментальными идеями местного самоуправления, каковыми являются его принципы, заметим, что в муниципальных образованиях для развития института общественного контроля имеются большие возможности. Например, можно было бы расширить круг субъектов общественного контроля, помимо граждан и общественных объединений, за счет таких специфических на местном уровне структур, как органы территориального общественного самоуправления. Созданные на локальных территориях муниципальных образований,

¹² Михеева Т. Н. О правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации // Вестник Марийского государственного университета. Серия : Исторические науки. Юридические науки. 2016. № 1 (5). С. 74.

¹³ Михеев Д. С. Обеспечение общественного контроля — ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления // Lex Russica. 2015. № 4. С. 31.

¹⁴ Чеботарев Г. Н. Общественный контроль в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 46.

они вполне успешно и с пониманием проблем могут оценить деятельность органов местного самоуправления в вопросах жизнеобеспечения территорий собственного проживания.

Напомним, что территориальное общественное самоуправление как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (многоквартирный жилой дом, группа жилых домов и т.п.) избирает свои органы, которые представляют собой постоянно действующие структуры на соответствующих территориях. В числе закрепленных за ними полномочий — представление интересов населения, проживающего на соответствующей территории, осуществление собственной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей жителей названных локальных территорий, внесение в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов и др. В этой связи целесообразно ч. 8 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵ дополнить таким полномочием, как «осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, непосредственно затраги-

вающей интересы населения соответствующих локальных территорий муниципального образования». Разумеется, это потребует дополнения пп. 3 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» новым субъектом общественного контроля — «органы территориального общественного самоуправления».

Также следует рассмотреть создание в поселениях на постоянной основе групп общественного контроля, что значительно меняет статус данного субъекта общественного контроля, определенного законом как вспомогательный инструмент в руках организаторов общественной проверки.

Появление федерального законодательного акта об общественном контроле стало очень своевременной и необходимой мерой охраны общественных отношений¹⁶. Однако того коэффициента полезного действия, который от него ожидался, сегодня не наблюдается. Предложенные новации, по нашему мнению, могут придать закону определенное ускорение, что в конечном счете позволит расширить рамки участия граждан в управлении делами государства посредством инструментов общественного контроля.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Комарова В. В. Учредительная власть и формы ее реализации // Современное общество и право. — 2011. — № 1. — С. 13—19.
2. Кузнецов А. С. Субъекты общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. — 2011. — № 6 (78). — С. 61—63.
3. Ленин В. И. Как нам реорганизовать Рабкрин (предложения XII съезду партии) // Полное собрание сочинений. — 5-е изд. — Т. 45. — С. 383—388.
4. Михеев Д. С. Обеспечение общественного контроля — ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления // Lex Russica. — 2015. — № 4. — С. 31.
5. Михеева Т. Н. О правовом регулировании общественного контроля в субъектах Российской Федерации // Вестник Марийского государственного университета. Серия : Исторические науки. Юридические науки. — 2016. — № 1 (5). — С. 73—76.

¹⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40.

¹⁶ Михеев Д. С. Гласность и общественный контроль за деятельностью власти на муниципальном уровне // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. Ч. 1. № 6 (56). С. 136.

6. Чеботарев Г. Н. Общественный контроль в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 9. — С. 45—48.
7. Япрынцева И. М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 3. — С. 27—31.
8. 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. — 11(6). — 620.
9. Mikheev D. S., Mikheeva T. N. and Mokoseeva M. A. On the experience of legal regulation of the principle of local authorities in German law // Review of European Studies. — 2015. — Vol. 7. — № 8. — URL: <http://dx.doi.org/10.5539/res.v7n8p23>.

Материал поступил в редакцию 21 июня 2018 г.

PUBLIC CONTROL FROM THE STANDPOINT OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN THE STATE AFFAIRS MANAGEMENT

MIKHEEVA Tatyana Nikolaevna, Dean of the Law Faculty of the Mari State University, Professor,
Doctor of Law, Member of the Public Chamber of the Russian Federation
tnmiheeva@marsu.ru
424001, Russia, Yoshkar-Ola, pl. Lenina, d. 1

Abstract. *Citizens' participation in the management of state affairs, being the most important constitutional law, is exercised through various direct or representative mechanisms. Public control — a modern democratic institution — should also be attributed to one of the new tools that allow for civilian participation in governance processes. It is of the greatest interest at the municipal level, where the activity of the authorities is as close as possible to the population, and its results directly affect citizens' quality of life. The subjects of public control, enshrined in the Federal Law "On the Fundamentals of Social Control in the Russian Federation" in the form of public chambers and public councils of municipalities, are public-state entities. Citizens and their associations are not included in the direct subjects of public control, and their involvement in public control is connected with the will of the organizers of these events. In order to increase the activity of the population of municipalities in assessing the activities of local authorities, legislative proposals on the inclusion of citizens and public associations in the list of direct subjects of public control are justified. In addition, the author proposes additional subjects of public control for the municipal level, which at the same time ensures the expansion of the constitutional right to participate in management by means of public control tools.*

Keywords: *public control, subjects of public control, citizens, public associations.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Komarova V. V. Uchreditel'naya vlast' i formy ee realizatsii // Sovremennoye obshchestvo i pravo. — 2011. — № 1. — С. 13—19.
2. Kuznetsov A. S. Sub'ekty obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2011. — № 6 (78). — С. 61—63.
3. Lenin V. I. Kak nam reorganizovat' Rabkrin (predlozheniya XII s"ezdu partii) // Polnoe sobranie sochineniy. — 5 izd. — T. 45. — С. 383—388.

4. *Mikheev D. S.* Obespechenie obshchestvennogo kontrolya — klyuchevoe napravlenie v razvitii printsipa glasnosti mestnogo samoupravleniya // Lex Russica. — 2015. — № 4. — S. 31.
5. *Mikheeva T. N.* O pravovom regulirovanii obshchestvennogo kontrolya v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii // Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya : Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki. — 2016. — № 1 (5). — S. 73—76.
6. *Chebotarev G. N.* Obshchestvenniy kontrol' v sisteme mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2017. — № 9. — S. 45—48.
7. *Yapryntsev I. M.* Sushchnost' i ponyatie obshchestvennogo kontrolya kak mekhanizma uchastiya grazhdan v upravlenii delami gosudarstva // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2017. — № 3. — S. 27—31.