

Михеев Денис Степанович

**ГЛАСНОСТЬ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

В статье анализируются нормы нового Федерального закона "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". При этом поставлена цель исследовать его применительно к муниципальному уровню власти. Организация местного самоуправления, осуществляемая на основе принципа гласности, должна обеспечивать широкое участие в нем граждан и иных институтов гражданского общества. Общественный контроль выступает одной из форм такого участия. Анализ закона показал недостаточную регламентацию субъектов общественного контроля, иные законодательные пробелы, которые ограничивают возможности осуществления общественного контроля многими представителями местного сообщества. По результатам исследования предложены некоторые законодательные изменения, способствующие решению выявленных проблем.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2015/6-1/40.html](http://www.gramota.net/materials/3/2015/6-1/40.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2015. № 6 (56): в 2-х ч. Ч. I. С. 136-139. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2015/6-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2015/6-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [hist@gramota.net](mailto:hist@gramota.net)

УДК 342

**Юридические науки**

*В статье анализируются нормы нового Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». При этом поставлена цель исследовать его применительно к муниципальному уровню власти. Организация местного самоуправления, осуществляемая на основе принципа гласности, должна обеспечивать широкое участие в нем граждан и иных институтов гражданского общества. Общественный контроль выступает одной из форм такого участия. Анализ закона показал недостаточную регламентацию субъектов общественного контроля, иные законодательные пробелы, которые ограничивают возможности осуществления общественного контроля многими представителями местного сообщества. По результатам исследования предложены некоторые законодательные изменения, способствующие решению выявленных проблем.*

*Ключевые слова и фразы:* общественный контроль; гласность; местное самоуправление; население; институты гражданского общества; субъекты контроля.

**Михеев Денис Степанович**, к.ю.н., доцент  
Марийский государственный университет  
tmihheeva@marsu.ru

### ГЛАСНОСТЬ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ВЛАСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ<sup>©</sup>

Местное самоуправление – уровень власти, наиболее приближенный к гражданам, в силу чего одним из общих принципов организации муниципальной власти выступает принцип гласности, приобретающий особую значимость в условиях демократизации государства и общества [6, с. 69]. По справедливому замечанию А. Н. Дементьева, соблюдение принципа гласности (транспарентности) в деятельности органов местного самоуправления является необходимым условием, обеспечивающим участие жителей в процессе подготовки, обсуждения, принятия, исполнения и контроля за исполнением решений органами местного самоуправления [4, с. 149].

Подобное участие населения через созданные им общественные институты в решении местных проблем является объективно необходимым [8, с. 20]. Многие авторы указывали на необходимость законодательного закрепления форм взаимодействия органов местного самоуправления с общественными объединениями [2, с. 63]. Часть данных вопросов нашла урегулирование в недавно принятом Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [13]. Общая направленность закона заключается в установлении механизма осуществления общественного контроля как инструмента реализации конституционного права на осуществление народом своей власти (статья 3 Конституции Российской Федерации) и права граждан на участие в управлении делами государства (статья 32 Конституции Российской Федерации).

В целом закон следует оценить как позитивное начало, определяющее общие контуры общественного контроля. В этом смысле он соответствует своему названию и создает лишь правовые основы общественного контроля, определяет его цели, задачи, основные принципы, формы [7, с. 16]. Некоторые вопросы закон обозначил, если можно так выразиться, лишь пунктиром. В частности, это касается объектов общественного контроля, о которых нет самостоятельной статьи. Явно неполными представляются нормы, которые регулируют субъекты общественной контрольной деятельности, в том числе граждан. Очевидно, федеральный законодатель оставляет возможность для конкретизации многих законодательных положений субъектам федерации, а также муниципальным правотворцам [Там же].

Вместе с тем исследовательской задачей автор видит анализ норм закона, регулирующих возможности участия граждан, общественных институтов в общественном контроле на муниципальном уровне. Следует оценить их с позиций правоприменения, поскольку именно этот закон, как никакой другой, должен быть понятен любому гражданину, прост и удобен в применении, ведь он в качестве задач определяет реализацию гражданских инициатив, формирование и развитие гражданского правосознания, обеспечения взаимодействия институтов гражданского общества с государством [Там же].

Кстати, как на одну из задач в законе указывается на обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов местного самоуправления и муниципальных организаций, что охватывается принципом гласности местного самоуправления. Данная задача нашла последующую регламентацию в главе о статусе субъектов общественного контроля.

Закон определяет в качестве таких субъектов общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Также для осуществления общественного контроля могут создаваться общественные комиссии, инспекции, группы общественного контроля.

За субъектами общественного контроля закреплен широкий круг прав. Они могут инициировать, самостоятельно организовывать мероприятия по общественному контролю и участвовать в них. Субъекты общественного контроля вправе запрашивать у проверяемых органов государственной власти, местного самоуправления, иных проверяемых субъектов необходимую информацию, за исключением информации, составляющей

государственную тайну, сведения о персональных данных. Они вправе посещать проверяемые органы и организации, а по результатам проведенных проверок подготавливать итоговый документ в их адрес и в средства массовой информации. Последнее правомочие представляется очень важным с позиций гласности проводимых мероприятий по общественному контролю, ознакомления с ними институтов гражданского общества.

Существенной в перечне прав субъектов общественного контроля названа возможность направлять материалы, полученные в ходе общественного контроля, подтверждающие факты нарушения прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, а также в аналогичные структуры субъектов федерации и в органы прокуратуры. Следует особо отметить возможность на обращение в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Представляется, что эта норма – одна из самых значимых в законе, не только подчеркивающая статус субъектов общественного контроля, но и служащая гарантией от распространенного сегодня игнорирования обращений, рекомендаций общественных структур, направленных во властные структуры [Там же, с. 17].

Вместе с тем закон устанавливает гарантии и для защиты прав проверяемых органов и организаций, налагая определенные обязанности на субъектов общественного контроля. В частности, они не должны при осуществлении общественного контроля создавать препятствий законной деятельности органов государственной и муниципальной власти, иных проверяемых органов, обязаны соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления общественного контроля информации.

Однако, анализируя нормы закона, касающиеся субъектов общественного контроля, следует отметить недостаточность правовых условий для участия в общественном контроле граждан и создаваемых ими общественных структур. В. В. Гриб указывает на возрастание роли не только групп граждан, представляющих интерес населения и сформированных по принципу территориального проживания, но и объединений граждан, наделенных особым статусом – статусом общественных объединений [3, с. 13]. Совершенно очевидным является, что местные общественные объединения включают в себя наиболее активную часть населения муниципального образования. Их ресурс в механизме общественного контроля представляется очень серьезным.

На сегодня далеко не во всех муниципальных образованиях созданы и функционируют общественные палаты, общественные советы. Кроме того, их создание не носит какого-то единого формата. Имеются общественные советы, образованные решением местной администрации из кандидатур, подобранных самой администрацией. Многие из подобных общественных структур вряд ли способны проводить общественные проверки муниципальных органов власти по вполне понятным причинам. Ни о какой объективности в этих случаях говорить не приходится.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» также не предлагает единого алгоритма их создания, адресуя данный вопрос к законам субъектов федерации и муниципальным нормативным правовым актам. Работа в субъектах России в данном направлении только начинается. В связи с этим представляется необходимым поразмышлять о формате создания, деятельности таких общественных палат (советов).

Очевидным является то, что формирование общественной структуры (остановимся на термине «общественный совет») нецелесообразно во всех типах муниципальных образований. Вряд ли будет оправданным их создание в небольших поселениях. Тем более что в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12] в небольших поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом не более 100 человек, не создается представительный орган, а его полномочия осуществляет сход граждан. Самые важные вопросы местного значения в этом случае решаются при непосредственном участии граждан поселения, что служит своеобразным общественным контролем.

Более необходимым общественный контроль видится в крупных муниципальных образованиях – муниципальных районах, городских округах, в том числе городских округах с внутригородским делением. Формирование общественных советов предлагается ограничить уровнем этих муниципальных образований.

Существенным фактором, влияющим на независимость и самостоятельность общественного совета, выступает порядок его формирования. Подобным правом следует наделить общественные палаты субъектов федерации как самые авторитетные общественные структуры, представляющие интерес институтов гражданского общества в регионе, что еще более поднимет их рейтинг. Не случайно ученые подчеркивают, что вектор правовой регламентации должен быть направлен в сторону расширения статуса общественной палаты [9, с. 13].

С инициативой выдвижения кандидатур в состав общественного совета муниципального образования могут выступить местные общественные объединения, некоммерческие организации, молодежные палаты, инициативные группы граждан, трудовые коллективы. Предложения, поступившие от перечисленных структур, аккумулируются в региональной общественной палате, которая после изучения представленных документов производит отбор и формирует список кандидатов для последующего голосования. Для соблюдения гласности и открытости информация о зарегистрированных в состав общественного совета кандидатах размещается на сайте общественной палаты региона, а также на сайтах соответствующих муниципальных образований, публикуется в печатных средствах массовой информации, учредителями которых выступают органы местного самоуправления.

Избрание членов общественного совета муниципального района, городского округа должно осуществляться путем тайного голосования членов региональной общественной палаты.

В этой связи следует предусмотреть требования к кандидатам в члены общественного совета муниципального образования. Они должны быть аналогичными с требованиями, предъявляемыми к членам общественной

палаты субъекта Российской Федерации. Например, членом Общественной палаты Республики Марий Эл может быть гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, постоянно проживающий в Республике Марий Эл. Членами Общественной палаты не могут быть Глава Республики Марий Эл, депутаты Государственного Собрания, члены Правительства республики, судьи, лица, замещающие государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, выборные должности в органах местного самоуправления; лица, признанные недееспособными по решению суда, а также имеющие непогашенную или неснятую судимость [11]. Срок полномочий общественных советов муниципальных образований следует ограничить двумя годами.

Предложенный порядок формирования общественных палат (советов) муниципальных образований позволяет максимально учесть общественный спектр в местных сообществах, является гласным и открытым, что создает предпосылки для последующего объективного общественного контроля на местном уровне и в конечном счете влияния населения и институтов гражданского общества на органы местного самоуправления [1, с. 52].

Для эффективной работы общественных контролеров большое значение имеет определение сферы (объектов) их контрольной деятельности. Как уже отмечалось выше, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не содержит статьи об объектах общественного контроля. О них можно в весьма общих чертах узнать лишь из статьи 1, определяющей предмет правового регулирования – правовые основы организации и осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Можно только сожалеть, что федеральный законодатель столь поверхностно подошел к одному из наиболее важных вопросов, который таит в себе риски создания конфликтных ситуаций в ходе общественного контроля.

Из приведенной статьи остается неясной конструкция «иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия». Если закон рассчитан на включение в процесс общественного контроля граждан, общественных формирований, то он должен в первую очередь быть понятным им, простым в применении, а не становиться головоломкой вроде вышеприведенной правовой конструкции.

В этом смысле некоторые регионы предусмотрели в своих законах об общественном контроле статьи об объектах такого контроля. Проект Закона Нижегородской области, например, в качестве такового называет деятельность органов государственной власти Нижегородской области, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, подведомственных соответствующему органу государственной власти или местного самоуправления. Объектом общественного контроля может являться деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей в сфере торговли, общественного питания, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, оказания иных социальных услуг населению, использования объектов животного или растительного мира, а равно использования средств бюджета Нижегородской области, бюджетов муниципальных образований [10].

Полагаем, что любая деятельность, затрагивающая общественные интересы, может быть подвергнута общественному контролю. Разве проведение единого государственного экзамена в школах, вызывающее столько жарких обсуждений, сопровождающееся громкими скандалами, не предмет общественного контроля? Как отмечается в Докладе о деятельности Общественной палаты Республики Марий Эл в 2011 году, единый государственный экзамен становится важнейшей частью нашей жизни. И это вполне понятно: несколько напряженных дней в мае-июне способны определить будущее ребенка: кому-то они откроют дорогу в престижный вуз, а кому-то принесут разочарование. Поэтому так важны объективность экзамена, прозрачность его процедур и участие общественности на каждом его этапе [5].

Объективно необходимой в законе становится норма, раскрывающая понятие общественных интересов.

Появление федерального законодательного акта об общественном контроле стало очень своевременной и необходимой мерой в системе охраны общественных отношений, однако остался недостаточно урегулированным ряд вопросов. В связи с чем видится целесообразность внесения некоторых изменений в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

1) Включить в состав субъектов общественного контроля граждан и местные общественные объединения, для чего изложить пункт 3 части 1 статьи 9 в следующей редакции: «общественные палаты (советы) муниципальных образований; граждане; местные общественные объединения».

2) Исключить из статьи 1, закрепляющей предмет правового регулирования, расплывчатую конструкцию о деятельности органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Изложить данную статью в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций на соответствие общественным интересам».

Данное предложение потребует корректировки иных статей закона, содержащих указанную дефиницию, но внесет правовую упорядоченность в понимание общественного контроля, объектов общественного контроля.

3) Для полноты терминологического аппарата закона видится необходимым определить понятие «общественных интересов», которое можно было бы представить в виде части 2 вышеназванной статьи 1: «Под общественными интересами понимаются осознаваемые гражданами, общественными объединениями, иными институтами гражданского общества потребности в обеспечении благополучия, безопасности, стабильности развития общества, защите прав и свобод граждан».

Предложенные законодательные коррективы будут способствовать совершенствованию нового общественного института, а окончательную оценку ему даст правоприменительная практика.

## Список литературы

1. **Вавилов Н. С.** Концепция общественного контроля в законодательстве о местном самоуправлении Российской Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 1 (39). Ч. 1. С. 51-54.
2. **Горнев Р. В.** Правовые формы взаимодействия общественных объединений с органами местного самоуправления // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 2 (52). Ч. 1. С. 62-64.
3. **Гриб В. В.** Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 9-15.
4. **Дементьев А. Н.** Принципы местного самоуправления // Право и образование. 2006. № 5. С. 131-151.
5. **Ежегодный доклад о деятельности Общественной палаты Республики Марий Эл в 2011 году** [Электронный ресурс]. URL: [http://oprme.gov12.ru/doc-detail.htm?page\\_id=10&file=1001042&fid=71](http://oprme.gov12.ru/doc-detail.htm?page_id=10&file=1001042&fid=71) (дата обращения: 08.04.2015).
6. **Михеев Д. С.** Принцип гласности местного самоуправления: теоретический ракурс // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 69-72.
7. **Михеева Т. Н.** Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 11-13.
8. **Михеева Т. Н., Михеев Д. С.** Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16-19.
9. **Михеева Т. Н., Ячничкова Ю. С.** О некоторых формах участия населения муниципального образования в контроле за органами местного самоуправления // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 20-21.
10. **О принятии в первом чтении проекта Закона Нижегородской области № 1212-5 «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»** [Электронный ресурс]: Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 26.06.2014 г. № 1399-V. URL: <http://bdgo.api.nnov.ru/page.aspx?84320> (дата обращения: 08.04.2015).
11. **Об Общественной палате Республики Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 29.04.2008 г. № 26-3** // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2008. № 5. Ч. 1.
12. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ** // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2003. № 40. Ст. 3822.
13. **Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ** // СЗРФ. 2014. № 30. Ч. 1. Ст. 4213.

## PUBLICITY AND SOCIAL CONTROL OVER AUTHORITIES' ACTIVITY AT MUNICIPAL LEVEL

Mikheev Denis Stepanovich, Ph. D. in Law, Associate Professor  
Mari State University  
tmmiheeva@marsu.ru

The article analyses the norms of a new Federal Law "On the Basics of Social Control in the Russian Federation". At the same time the goal is set to research it with reference to the municipal level of authorities. The organization of local government exercised on the basis of publicity principle must provide the broad participation of citizens and other institutions of civil society in it. Social control is one of the forms of such participation. The analysis of the Law has shown the insufficient regulation of the subjects of social control, other legislative gaps, which restrict the possibilities of carrying out social control by many representatives of local community. As a result of the research the author suggests some legislative changes promoting the solution of the revealed problems.

*Key words and phrases:* social control; publicity; local government; population; institutions of civil society; subjects of control.

УДК 94

**Исторические науки и археология**

*В статье рассматривается вопрос о причинах возникновения войны между двумя монгольскими улусами Джучи и Хулагу во второй половине XIII в. и освещается ход военных действий между ними. На основе анализа исторических источников и научных трудов современных исследователей автор приходит к выводу, что причиной войны явился территориальный спор о принадлежности богатых пастбищами земель Юго-Восточного Кавказа.*

*Ключевые слова и фразы:* Монгольская империя; Восточный Кавказ; Золотая Орда; Дербент; династия Джучи; династия Хулагу; война; мамлюки.

**Нухдугев Радик Оросханович**

*Дагестанский государственный университет (филиал) в г. Избербаше  
filizberg@mail.ru*

**ВОЙНА МЕЖДУ МОНГОЛЬСКИМИ УЛУСАМИ ДЖУЧИ И ХУЛАГУ  
ЗА ОБЛАДАНИЕ ЮГО-ЗАПАДНЫМ ПРИКАСПИЕМ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIII В. ©**

Начало формирования династии Джучидов как отдельной ветви Чингисидов восходит к 1207 г., когда Чингисхан назначает своего сына Джучи главой западных земель, впоследствии превратившихся в мощное средневековое государство Золотая Орда.