

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт государства и права
Кафедра государственного и муниципального управления

РЕКОМЕНДОВАНО К
ЗАЩИТЕ

В ГЭК

Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук,

_____ О.В. Алиева

_____ 2020 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА
ПРИМЕРЕ ГОРОДА ТЮМЕНИ)

38.04.04

Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу
Студентка 3 курса
заочной
формы обучения

Никульников Андрей Павлович

Научный руководитель
канд. соц. наук

Мамонтова Виктория Фатхулловна

Рецензент
Директор
Тюменского филиала
ФГБУ «Рослесинфорг»

Борзов Артем Евгеньевич

Тюмень, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ.....	7
1.1. История становления института общественного контроля в России.....	7
1.2. Нормативно-правовые основы общественного контроля в России.....	13
1.3. Понятие, признаки и функции общественного контроля.....	19
ГЛАВА 2. МЕСТО И РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ТЮМЕНИ).....	24
2.1. Деятельность органов местного самоуправления как объект общественного контроля.....	24
2.2. Субъекты общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.....	33
2.3. Инструменты общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.....	44
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ТЮМЕНИ).....	50
3.1. Проблемные аспекты реализации общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (на примере города Тюмени).....	50
3.2. Перспективы совершенствования общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (на примере города Тюмени).....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	61
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	65

ВВЕДЕНИЕ

Современное Российское государство решает задачи развития демократических институтов, утверждения партнерской модели взаимодействия государства и общества. Это требуется для обеспечения прав и свобод личности и интеграции в международное сообщество в качестве равноправного члена.

При этом как демонстрирует практика развития российской государственности, налаживание подлинного диалога между государством и личностью, обществом в целом – сложный и ответственный процесс, который требует активного включения, как со стороны должностных лиц и органов публичного управления, так и со стороны населения.

Кроме того, эффективное взаимодействие государства и общества должно обеспечиваться на всех уровнях власти нормативно-правовой основой. Так, Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [4], в качестве носителя суверенитета и источника власти называет народ, предусматривая основные формы демократического осуществления власти – непосредственно на референдуме, выборах, собраниях, митингах, шествиях и пр., и через представительные органы на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

Однако такой важнейший институт демократического государственного устройства и гражданского общества, как общественный контроль не получил должного закрепления в Основном законе страны. Несмотря на то, что институт общественного контроля получил правовое регулирование более трех лет назад с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [13], практика его применения выявила определенные правовые пробелы. В частности, обоснованно критикуются в науке предложенное законодателем определение общественного контроля, состав субъектов

общественного контроля, отсутствие определения объекта общественного контроля и пр.

Указанные проблемы актуальны и для института общественного контроля в системе местного самоуправления. Здесь значение общественного контроля значительно повышается, поскольку система местного самоуправления ближайший к населению уровень публичного управления. При этом функционирующие в системе местного самоуправления субъекты общественного контроля – общественные палаты и советы – нельзя признать достаточно эффективными. Местное население по-прежнему выбирает для направления своих предложений, жалоб, инициатив прямое обращение к должностным лицам и в органы муниципального управления или использует протестные формы выражения мнения - митинги, собрания и пр., в то время как субъекты общественного контроля функционируют в форме элемента муниципальных органов. Это актуализирует вопросы теоретического осмысления вопросов общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления для нужд совершенствования их функционирования в практике муниципального управления на примере города Тюмени.

Указанная проблематика получает широкое освещение в отечественной науке, как в рамках общего исследования института общественного контроля в системе отечественного публичного управления, так и в рамках специального научного изучения вопросов реализации общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Так, названная проблематика рассматривается такими учеными, как Г. С. Арсланова, Д. Ф. Ахадова, С. А. Бенда, Е. В. Бердникова, С. Ю. Богданова, Д. В. Галкин, А. Г. Гатауллин, С. И. Глушкова, П. В. Десятых, Е. И. Иванова, Г. Н. Комкова, С. И. Кушнир, Ю. Г. Марасов, Д. С. Михеев, Т. Н. Михеева, И. М. Морозова, Н. В. Палкина, Л. И. Позднякова, А. Е. Поторопина, И. М. Прядкина, В. В. Старчикова, М. С. Хачатрян и др.

Объект исследования образуют общественные отношения, складывающиеся в ходе реализации общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в городе Тюмени.

Предмет исследования составляют положения отечественной теории, посвященные вопросам реализации общественного контроля, нормы федерального и регионального законодательства и местного нормотворчества, регулирующие институт общественного контроля, в том числе за деятельностью органов местного самоуправления, а также практика их применения.

Цель исследования – комплексное исследование института общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Достижение названной цели исследования требует постановки и решения следующих задач:

- проследить историю становления института общественного контроля в России;
- рассмотреть нормативно-правовые основы общественного контроля в России для целей их последующего совершенствования;
- проанализировать понятие, признаки и функции общественного контроля;
- изучить деятельность органов местного самоуправления как объект общественного контроля;
- охарактеризовать субъекты общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;
- рассмотреть инструменты общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;
- выявить проблемные аспекты реализации общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (на примере города Тюмени);

– определить перспективы совершенствования общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (на примере города Тюмени).

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Вопросы общественного контроля за органами публичного управления глубоко исследуются в трудах таких отечественных правоведов, как С. Арсланова, Д. Ф. Ахадова, С. А. Бенда, Е. В. Бердникова, С. Ю. Богданова, Д. В. Галкин, А. Г. Гатауллин, С. И. Глушкова, П. В. Десятых, Е. И. Иванова, Г. Н. Комкова, С. И. Кушнир, Ю. Г. Марасов, Д. С. Михеев, Т. Н. Михеева, И. М. Морозова, Н. В. Палкина, Л. И. Позднякова, А. Е. Поторопина, И. М. Прядкина, В. В. Старчикова, М. С. Хачатрян и др. Однако по-прежнему остается не разрешенной проблема обеспечения эффективного функционирования института общественного контроля за органами местного самоуправления и др.

Методология и методы исследования. Реализация поставленных цели и задач исследования обеспечивалась применением диалектического, системного и иных общенаучных методов познания, а также историко-правового метода, метода сравнительного правоведения, метода анализа нормативно-правовых актов, проблемно-теоретического метода и иных специальных методов.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретические выводы, содержащиеся в работе, могут быть использованы при преподавании курса «Государственное и муниципальное управление», «Муниципальное право», спецкурсов, при подготовке учебно-методических пособий, учтены для совершенствования института общественного контроля.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

1.1. История становления института общественного контроля в России

Теоретическое осмысление проблем общественного контроля на уровне муниципального образования не представляется возможным без исследования истории становления рассматриваемого института в отечественном правовом порядке.

Специфика реализации рассматриваемого института в российской государственно-правовой действительности и обуславливает препятствия к эффективному его функционированию на государственном и местном уровнях.

В теории и практике государственного и муниципального управления отмечается низкая правовая и политическая активность российского населения, правовой нигилизм и нежелание использовать гарантированные законодательством инструменты обеспечения собственных прав и свобод. В плоскости общественного контроля указанное отчасти подтверждается тем обстоятельством, что число некоммерческих объединений в стране не растет, однако при этом говорить о пассивности населения представляется не вполне возможным, поскольку сегодня значительное число россиян готовы защищать свои права посредством участия в неформализованных гражданских инициативах [Евсиков К. С., с. 141]. Центр экономических и политических реформ в России отмечает повышение протестной активности; причем такая активность носит стихийный характер: протестные акции организуются инициативными группами в ответ на конкретные обстоятельства, например, такие акции организовывались по поводу нарушения прав участников договора долевого строительства, при

несогласии с политическими решениями высших исполнительных органов страны и пр. [ЦЭПР: В России...]

Ряд авторов неиспользование института общественного контроля как формализованного демократического института объясняет тем обстоятельством, что такой институт имманентно не присущ отечественному государственно-правовому устройству, не имеет необходимой основы. В частности, такая позиция высказывалась В. П. Десятых, который указывал, что на всем протяжении развития отечественного государства и права инструмент общественного контроля не использовался населением, является искусственно навязываемым и не способным обеспечить соблюдение права и свободы личности в условиях отечественной государственно-правовой действительности [Десятых В. П., с. 65-68].

С такой позицией нельзя согласиться, во-первых, потому что истории развития российской государственности известны прототипы общественного контроля, что будет продемонстрировано ниже, во-вторых, эффективность института общественного контроля подтверждается практикой развитых государств, в том числе на уровне управления местными сообществами. Так, например, в скандинавских странах, где уровень благосостояния населения остается одним из самых высоких, широко используются в качестве инструментов общественного контроля такие, как доступность и открытость процессов публичного управления для населения, практика обращений в местные и центральные органы управления, обсуждение населением проектов законов и пр. [Позднякова Л. И., с. 5; Ахадова Д. Ф., с. 185-188]. Это позволяет организовать публичное управление на всех уровнях эффективно с учетом социальных запросов и под пристальным вниманием всего общества и отдельных социальных групп.

Видится обоснованной высказывания в теории точка зрения, согласно которой прототип общественного контроля возник еще в период Древней Руси. Этот институт именовался вече. Вече как народное собрание являлось

инструментом осуществления народом публичного управления и реализации контрольной деятельности в отношении такого управления [Старчикова В. В., с. 84].

В качестве еще одного исторического примера прототипа общественного контроля в теории называется – земские соборы. Названный институт при Иване Грозном был учрежден и функционировал для ограничения боярской власти и предотвращения игнорирования интересов общественности. Однако при этом, представляется, что земские соборы не в полной мере отвечают содержанию современного понимания общественного контроля: земские соборы представляли интересы высших сословий, их скорее следует рассматривать как прототип парламента.

Здесь важно подчеркнуть, что возникновение тех или иных институтов, которые были призваны учесть для нужд публичного управления мнение населения, преимущественно его высших слоев, и институтов, через которые высшие слои общества могли влиять на принятие публичных решений, существовали в дореволюционной России в тех или иных формах на каждом этапе исторического развития.

Наиболее близкие к современному пониманию общественного контроля инструменты начинают активно формироваться в XIX в. Названный период знаменуется в истории бурным развитием общественной социальной мысли, которая происходит на фоне распада феодального строя, активного развития капиталистических отношений, что позволило просвещенным членам общества осознать необходимость преобразований экономической и социальной сфер жизни страны. В результате в рассматриваемый период в России формируется значительное число общественных объединений, которые активно функционируют в самых разных сферах. Это касается и науки, и сельского хозяйства, и иных сфер. В существующих в то время обществах научного и литературного характера, а также в светских салонах и кружках, которые формировались педагогами и

студентами, шли активные дискуссии по поводу современных проблем внешней и внутренней политики. Именно такие свободные открытые дискуссии о путях развития России, о преодолении важнейших социально-экономических проблем, вставших на пути такого развития, начинают формировать гражданское общество и развивать правосознание населения. Именно в этот период возникают объединения подданных Российской империи, которые можно охарактеризовать как инструменты, реализующие функции общественного контроля [Гатауллин А. Г., Марасов Ю. Г., с. 70].

Наиболее ярким примером в рассматриваемый исторический период является инструмент общественного контроля, функционировавший в области исполнения наказаний. Александр I в первой четверти XIX в. учредил Попечительное общество о тюрьмах. Деятельность общества была направлена на облегчение участи осужденных, на улучшение условий их содержания, при этом членами общества использовались такие средства контроля, как постоянный надзор за состоянием заключенных, в том числе за размещением их исходя из тяжести совершенного преступления или предъявленного обвинения, обеспечения для заключенных «приличного» досуга [Гатауллин А. Г., Марасов Ю. Г., с. 71].

Исторические примеры общественного контроля дореволюционной России позволяют утверждать, что для обеспечения активного участия населения публичного управления требует:

- заинтересованности населения в реализации публичного управления в его интересах;
- формирование институциональной инфраструктуры, которая обеспечила бы возможность участия и контроля со стороны населения в отношении управленческих решений.

Еще более важным для понимания проблем и перспектив развития общественного контроля в местном самоуправлении и в государстве в целом

на современном этапе исторического развития России является исследование института общественного контроля в Советском государстве.

Как отмечалось выше, многие авторы утверждают, что дореволюционной России инструменты общественного контроля были неизвестны ввиду самой природы организации власти в самодержавном государстве. При этом отмечается, что процесс становления общественного контроля берет свое начало в XX в. с падением самодержавия и утверждением так называемой советской демократии [Хачатрян М. С., с. 115].

Не вызывает сомнения, что формально-юридически концепция народовластия была основой стратегического развития Советского государства, и в 1917 г. утверждается институт рабочего контроля, который предполагает установление контрольных функций со стороны рабочего класса над производством и распределением продуктов в обществе.

Однако с момента возникновения названный институт начинает срастаться с государственной структурой. По своей природе формируемые Советским государством подобные институты представляют собой не инструменты общественного контроля, то есть непосредственного влияния населения на принимаемые управленческие решения, на их эффективность, а инструменты воздействия структуры партийных органов на рабоче-крестьянские массы. Эти институты как иные инструменты государственного управления в Советском государстве решают партийные задачи. Так, например, на предприятиях формировались выборные комитеты, советы старост и др., представители которых наблюдали за производственным процессом, за документооборотом предприятия и т. д. [Галкин Д. В., с. 83-84]

С начала 60-х гг. прошлого века Советское государство принимает все более активное участие для вовлечения в партийную деятельность всех членов общества, в частности были приняты Закон от 9 декабря 1965 г. №

4224-VI «Об органах народного контроля в СССР» [19], Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-X «О народном контроле в СССР» [20].

В соответствии с положениями названных советских законов на производственных и сельскохозяйственных предприятиях и в иных советских учреждениях органы народного контроля фактически решали задачи контрольных органов на местах, которые действовали в интересах партийного руководства. Так, в частности, законами жестко регламентировалась процедура образования, полномочия и задачи учреждения и функционирования рассматриваемых органов. Органы народного контроля формировались на местах Советом народных депутатов и частично трудовыми коллективами. Очевидно, что функции народного контроля реализовывали лояльные политическому режиму Советского государства граждане, то есть по своей природе такие органы не могли решать задачи контроля в отношении государственных решений. В числе общих направлений функционирования народного контроля законы закрепляли оценку следования партийным директивам, выполнения советских законов, а также планов социально-экономического развития и др.

Теперь, когда период советской государственности поддается всестороннему критическому осмыслению и демократические основы советского государства воспринимаются лишь как формально провозглашенные, но не нашедшие воплощения в советской практике государственного управления на практике говорить о подлинном общественном контроле в таком обществе не представляется возможным. Поскольку общественный контроль как институт гражданского общества подразумевает критичный подход к оценке деятельности органов государственного и муниципального управления, стремление к установлению партнерских отношений между государством и обществом на всех уровнях власти, к выработке инструментов прямого воздействия населения на принимаемые должностными лицами и органами

государственного и муниципального управления решений, говорить о подлинном общественном контроле можно только в контексте подлинно демократического политического устройства, и для современной России задача обеспечения такого демократического устройства по-прежнему актуальна.

Указанное в полной мере распространяется и на инструменты общественного контроля в системе местного самоуправления. Чтобы из формально-юридической плоскости институт общественного контроля перешел в условия реальной действительности необходимо:

- сформировать на основе законодательной и нормотворческой базы эффективные инструменты для реализации общественного контроля, в том числе посредством использования информационных технологий;

- повысить уровень правосознания населения, вовлечь население, социальные группы и отдельную личность в процессы публичного управления на государственном и местном уровнях на основе понятных и доступных инструментов общественного контроля.

1.2. Нормативно-правовые основы общественного контроля в России

Общественный контроль деятельности органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с положениями комплексного специального федерального закона – Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

С принятием Конституции 1993 г. в России на государственном и местном уровнях публичного управления начали формироваться демократические институты, которые требовали правового обеспечения.

Законодательство об общественном контроле формировалось фрагментарно, стихийно:

– один из ключевых законов в рассматриваемой сфере был принят 4 апреля 2005 г. – Федеральный закон от 4 апреля 2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [11];

– в отдельных сферах публичного управления был принят еще ряд законов об общественном контроле, например, Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [12];

– отдельные положения об общественном контроле были включены в состав кодифицированных законов – в земельном законодательстве, жилищном законодательстве и др.

При этом единого комплексного акта, регулирующего вопросы понятия, содержания, принципов осуществления общественного контроля в российской государственно-правовой системе не было. Однако надо отметить, что во многих развитых правовых системах также отсутствует комплексное законодательство об общественном контроле, что не мешает эффективно реализовывать этот инструмент на основе положений, регулирующих вопросы общественного контроля в конкретной сфере общественных отношений.

Тем не менее законодатель поддержал позицию тех правоведов, которые ссылались на невозможность налаживания эффективного функционирования института общественного контроля без единого базового закона [Евсиков К. С., с. 140-141]. И в 2014 г. был принят ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Названный федеральный акт определил правовую базу организации и реализации общественного контроля за функционированием органов публичного управления на государственном и местном уровнях, а также за деятельностью государственных и муниципальных организаций или иных

организаций, на которые в соответствии со специальными законами возложено решение отдельных публичных задач.

Практика применения названного закона является относительно непродолжительной, однако и она выявила существенные недостатки и пробелы, которые не способствуют повышению эффективности института общественного контроля в условиях российской действительности, в том числе и на уровне местного самоуправления.

В качестве правовой базы ч. 1 ст. 2 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» называет федеральное и региональное законодательство и местное нормотворчество. Это положение обоснованно критикуется в науке ввиду следующих обстоятельств:

во-первых, по своему содержанию рассматриваемый федеральный закон может быть отнесен к базовому нормативно-правовому акту, устанавливающему основные понятия, объект, субъект, принципы функционирования института общественного контроля и пр. Однако формально-юридически названный закон не содержит указания, согласно которому все остальные нормативно-правовые акты в рассматриваемой сфере должны приниматься в соответствии с названным специальным федеральным законом, напротив, источники правового регулирования указываются обычным перечислением;

во-вторых, рассматриваемое положение исключает из состава источников правового регулирования института общественного контроля в стране конституционные положения и положения международного права. Конституция страны – это основа демократического устройства, потому ее положения, закрепляющие правовой статус личности в стране, гарантии прав и свобод личности должны непосредственно применяться в любой сфере общественных отношений и при реализации такого важнейшего демократического института как общественный контроль. Тем более что ряд положений отечественной Конституции содержит прямые характеристики

указанного института. Так, в частности, ст. 29 Конституции РФ устанавливается право на свободу мысли, слова и свободу средств массовой информации, ст. 30 предусматривается право на создание объединений граждан, ст. 32 предусматривается гарантия права личности на управление делами государства, ст. 33 закрепляется право личности на обращение в органы публичного управления государства и муниципалитетов и пр.

Положения по изменению в этой части федерального закона об общественном контроле разрабатывались теории, однако по-прежнему названная норма остается в первоначальной редакции [Михеева Т. Н., Иванова Е. И., с. 58-60].

Необоснованным видится и исключение из состава источников регулирования института общественного контроля общепризнанных принципов и норм международного права. В широком смысле общественный контроль направлен на решение задач обеспечения прав личности, в том числе посредством предоставления личности гарантий участия в управлении делами государства.

Важнейшие права гарантируются международно-правовыми соглашениями, участницей которых является и Россия. Это и Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. [1], и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключенная в г. Риме 4 ноября 1950 г. [2], и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН [3], юридически на международном уровне закрепляют сущность института общественного контроля, закрепляя такие важнейшие принципы демократического управления, как подотчетность правительства населению, гарантирование функционирования общественных объединений, открытость и прозрачность функционирования органов публичного

управления на всех уровнях и доступность сведений о публичном управлении населению.

Не лишено недостатков и определение состава субъектов общественного контроля в рассматриваемом законе. Так, в ч. 1 ст. 3 предусмотрено право гражданина лично или в составе институализированной социальной группы участвовать в реализации мероприятий общественного контроля.

Личное участие предполагает, что гражданин выступают в качестве общественных эксперта или инспектора. Участие через социальные институты предполагает участие посредством создания общественной организации или иной некоммерческой организации, которые могут инициировать такие формы контроля, как общественные мониторинг, обсуждение и другие. Однако когда закон именуется субъекты общественного контроля, ни гражданин, ни некоммерческая организация в состав субъектов не входит. Перечень субъектов закрытый и включает специальных субъектов – общественной палаты на уровне Федерации, регионов и муниципальных образований и общественные советы, которые формируются при исполнительных органах управления на уровне Федерации или при парламентах регионов.

Статус некоммерческой организации, участвующей в мероприятиях общественного контроля отличается от правового положения субъектов общественного контроля.

Представляется, что названное положение существенно ограничивает право на равный доступ к управлению делами государства и муниципалитетов, в частности, гражданин, заинтересованный в организации и реализации общественного контроля, должен быть участником субъекта, поименованного в законе. При этом очевидно, что по объективным причинам общественные палаты, функционирующие, как на уровне Федерации, так на уровне регионов и муниципалитетов, не способны «вместить» в свой состав

всех потенциально заинтересованных в организации реализации общественного контроля субъектов.

Указанные недостатки в полной мере распространяются на инструменты общественного контроля на региональном уровне и в системе местного самоуправления и воспроизводятся в таких специальных актах, как:

– Закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» [15];

– Закон Тюменской области от 10 июля 2010 г. № 29 «Об Общественной палате Тюменской области» [14];

– Постановление Администрации города Тюмени от 25 января 2016 г. № 6-пк «Об утверждении Положения об общественной палате муниципального образования городской округ город Тюмень» [17] и др.

Исследование источников правового регулирования института общественного контроля позволяет автору предложить следующее изменения:

– дополнить ч. 1 ст. 2 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» такими источниками, как Конституция РФ и общепризнанные принципы и нормы международного права;

– упростить законодательную регламентацию организации и реализации общественного контроля, чтобы в качестве инициаторов или организаторов могли выступать лица, не имеющие глубоких специальных юридических познаний;

– предоставить право на организацию и проведение поименованных в законе форм общественного контроля не только специальным субъектам, но и группам граждан, которые могут институционализироваться без образования юридического лица.

Отдельные недостатки правового регулирования будут рассмотрены ниже в соответствующих параграфах.

1.3. Понятие, признаки и функции общественного контроля

Общественный контроль в государственно-правовой теории характеризуется как сложное многогранное социальное явление демократически устроенных общества и государства [Морозова И. М., с. 38; Прядкина И. М. с. 28].

Сущность общественного контроля можно определить через следующие характеристики:

- демократический институт, который позволяет населению осуществлять контроль за функционированием системы публичного управления;
- один из базовых институтов гражданского общества и правового государства;
- важное направление взаимодействия системы публичного управления и личности и др.

Легальное определение института общественного контроля содержится в специальном ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Так, положениями ст. 4 общественный контроль трактуется как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, которые осуществляют согласно федеральным законам отдельные публичные полномочия, а также в целях общественных проверки, анализа, оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Прежде всего необходимо отметить, что закрепление на уровне федерального законодательства понятия общественного контроля следует оценивать как достижение демократического развития. При этом приведенное в законе определение не лишено недостатков, которые, в свою

очередь, становятся причиной проблем реализации рассматриваемого закона на практике. К числу таких проблемных аспектов следует отнести:

– приведенное определение общественного контроля не содержит указания на подконтрольный объект, то есть не позволяет определить конкретные сферы публичного управления, которые могут выступать объектом общественного контроля. Более того, иные нормы рассматриваемого специального закона не содержат определение подконтрольного объекта;

– еще одной неточностью определения видится использование конструкции «иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с Федеральными законами отдельные публичные полномочия». Представляется, что когда субъектом контроля выступает отдельный индивид, не обладающий глубокими юридическими познаниями, в роли, например, общественного инспектора, определение такого органа и организации может вызвать определенные затруднения. Как справедливо отмечается в науке, для целей осуществления общественного контроля вполне достаточным видится указание на объект общественного контроля в этой части следующим образом: организации, затрагивающие общественные интересы [Михеева Т. Н., с. 78-80];

– другим спорным аспектом рассматриваемого определения является указание в определении общественного контроля на возможность его осуществления только субъектами общественного контроля, что необоснованно исключает из функционирования указанного демократического института отдельную личность и созданные ей неинституализированные объединения.

Цель общественного контроля конкретизируется положениями ст. 5 и включают в себя:

- осуществление и защита правового статуса личности, общественных объединений и иных объединений негосударственного некоммерческого характера;

- учет мнения личности общественных объединений и иных объединений негосударственный некоммерческого характера в процессе принятия управленческих решений государственными органами и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными органами и организациями и пр.;

- оценка со стороны населения функционирования государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных органов и организаций и пр. для защиты правового статуса личности, общественных объединений и других объединений негосударственного некоммерческого характера.

Как справедливо отмечается в науке, названные цели не раскрывают содержания общественного контроля в полной мере, поскольку носят промежуточный характер [Общественный контроль..., с. 30-31]. Основное назначение общественного контроля – это не только анализ и исследование текущего состояния законности и эффективности функционирования системы публичного управления на всех уровнях, но и устранение выявленных при таких исследованиях недостатков и недочетов.

Отдельного внимания заслуживает вопрос сущности и функции общественного контроля в системе местного самоуправления. Поскольку местное самоуправление – это институт призванный обеспечивать партнерство органов публичного управления и местного населения для решения вопросов местного значения. Система местного самоуправления должна быть организована таким образом, чтобы воспринимать запросы населения налаживать эффективный диалог с населением, а это, в свою очередь, актуализирует вопросы реализации демократических институтов, в том числе общественного контроля.

Процессы демократизации и информатизации общественной жизни предопределили в качестве основного вектора развития местного самоуправления стремление к гласному, открытому, прозрачному осуществлению собственных полномочий и максимально возможному привлечению населения к решению управленческих вопросов, отнесенных к ведению муниципальных образований. И общественный контроль – это тот институт, который способен обеспечить решение названных задач.

Общественный контроль в системе публичного управления позволяет решать следующие важнейшие задачи обеспечения демократического политического и общественного устройства:

- институт общественного контроля позволяет гражданам и их объединениям реализовывать проверочные мероприятия в отношении деятельности органов и организаций публичного управления, давать оценку такой деятельности;

- включение института общественного контроля в систему местного самоуправления выступает одной из дополнительных гарантий и форм обеспечения эффективного сотрудничества между населением и муниципальной властью;

- общественный контроль в системе местного самоуправления позволяет обеспечить законность и функционирование местного самоуправления;

- общественный контроль в системе местного самоуправления позволяет предупредить нарушение законности [Михеев Д. С., с. 178].

При этом препятствием к эффективной реализации института общественного контроля в системе местного самоуправления выступают проблемы законодательной регламентации указанного института, отсутствие необходимых открытости и гласности процессов публичного управления в муниципальных образованиях, низкая активность населения в решении

вопросов местного значения и недоверие к системе публичного управления, в том числе и на местном уровне.

Таким образом, к негативным специфическим чертам общественного контроля в условиях российской действительности следует отнести то обстоятельство, что итоги мероприятий общественного контроля не влекут для представителей публичного управления юридической ответственности, поскольку такие итоги рассматриваются в качестве рекомендаций. Здесь важно оговорится, что в исключительных ситуациях субъекты общественного контроля могут передавать выявленные факты нарушений отечественного законодательства для проверки на предмет нарушений и для производства дальнейших действий в государственные и муниципальные органы, уполномоченные проверять законность решений и актов подконтрольных субъектов.

Отдельные опасения по эффективности реализации института общественного контроля в условиях российской действительности вызывают и исключительные субъекты общественного контроля в России – это общественные палаты и советы. Названные институализированные объединения на федеральном, региональном и местном уровнях, в том числе и общественные советы, функционирующие при исполнительных органах федерального уровня или при представительных органах регионального уровня создаются по инициативе государства, и государством определяется среда их функционирования и фактически в руках государства находится контроль за сферой самоуправления таких объединений, что ставит вопрос о независимости субъектов общественного контроля от подконтрольных органов и организаций. Указанное также актуализирует вопрос расширения состава субъектов общественного контроля.

ГЛАВА 2. МЕСТО И РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ТЮМЕНИ)

2.1. Деятельность органов местного самоуправления как объект общественного контроля

Среди вопросов дальнейшего совершенствования системы публичного управления современной России не теряет своей актуальности укрепление доверия населения к должностным лицам и органам публичного управления и к государству в целом. Указанное в полной мере распространяется на органы публичного управления федерального, регионального и местного уровней. При этом очевидно, что для системы местного самоуправления рассматриваемая проблема характеризуется особенной остротой, потому как именно на уровне городских и сельских поселений, городских округов и муниципальных районов принимаются управленческие решения, определяющие непосредственно жизнедеятельность местного населения.

Конституционные положения и положения специального Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10] ориентируют органы местного самоуправления на установление тесных контактов с населением для совместного решения вопросов, имеющих значение для муниципального образования. При этом практика муниципального управления позволяет охарактеризовать связь между органами местного самоуправления и населением муниципального образования как слабую, фрагментарную, не способную обеспечивать эффективное партнерство между органами публичного управления и населением.

Закрытость процессов публичного управления на местном уровне, отсутствие эффективных каналов связи между должностными лицами органов местного самоуправления и населением формируют у населения

негативные отношения к системе местного самоуправления, недоверие, в том числе подозрение в коррумпированности, безответственности, неэффективности функционирования [Михеева Т. Н. О некоторых аспектах..., с. 145]. При этом не вызывают сомнения, что подлинное назначение института местного самоуправления выступать эффективным инструментом в решении повседневных вопросов местного сообщества.

Еще в послании Президента В. В. Путина Федеральному собранию РФ 2013 г. [22] глава государства отмечал необходимость организации местной власти таким образом, чтобы всякий гражданин «мог дотянуться до нее рукой». При этом глава государства указывал на необходимость оперативного принятия закона об общественном контроле, который бы позволил, по его мнению, не только сформировать инструменты для контроля общества над властью, но и развить гражданскую активность, в том числе и на уровне муниципальных образований.

Названный закон функционирует уже несколько лет, при этом даже недлительная практика его функционирования, как отмечалось выше, выявила ряд проблем, в том числе проблемой составляет определение объекта общественного контроля.

При этом важно сделать оговорку относительно разницы категории объект общественного контроля, которая рассматривается в теории государственного и муниципального управления как юридическая конструкция, и категории объекты общественного контроля, которая раскрывается в специальном законе посредством указания на перечень органов и организаций, деятельность, решения и действия которых могут выступать в качестве объекта общественного контроля.

Так, в теории государственного и муниципального управления объект общественного контроля рассматривается в рамках двух основных подходов:

– объект общественного контроля как правоотношение. В рассматриваемом случае объект – это то, по поводу чего правоотношения

складываются или то на, что правоотношение направлено. Согласно рассматриваемому подходу в качестве объекта общественного контроля следует рассматривать информацию как цель взаимодействия его субъектов;

– объект общественного контроля как вид социального контроля. Здесь общественный контроль характеризуется в качестве комплекса механизмов, инструментов, опосредующих наблюдение, исследование, оценку деятельности объектов со стороны общественности, реализуемых для выявления отклонений от требований закона в процессе функционирования органов публичного управления и для предупреждения нарушения или восстановления законной деятельности. Согласно названному подходу объектом общественного контроля следует считать участников социального взаимодействия, в отношении которых субъект контроля наделен полномочиями реализовывать мероприятия по наблюдению и оценки деятельности, отдельных действий и решений [Комкова Г. Н., Бердникова Е. В., с. 12].

Здесь вернемся к определению общественного контроля, которое содержит специальный федеральный закон: это деятельность субъектов общественного контроля, которая реализуется в целях наблюдения за деятельностью государственных органов, муниципальных органов, государственных и муниципальных организаций иных органов и организаций, которые осуществляют согласно положениям федеральных законов отдельные публичные полномочия, а также в целях учета проверки и анализа, общественной оценки их актов и решений. Критика указанного определения приводилась ранее, сейчас остановимся лишь на аспектах, имеющих значение для определения объекта общественного контроля.

Прежде всего, необходимо напомнить, что названный закон разрабатывался и принимался для активного вовлечения населения в управление публичными делами, в том числе на местном уровне. При этом формулировка используемая законодателем крайне затрудняет понимание

объекта общественного контроля. Следуя логике рассматриваемых законоположений, объектам общественного контроля являются:

- государственные и муниципальные органы;
- государственные и муниципальные организации;
- иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Приведенное определение дублируется и в положениях ст. 2 Закона Тюменской области «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области», в которой определяется предмет регулирования закона: это отношения, возникающие в связи с осуществлением общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Тюменской области, государственных организаций Тюменской области, в том числе государственных предприятий и учреждений Тюменской области, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Более конкретно объект общественного контроля определяется в п. 1.1 Положения об общественной палате муниципального образования городской округ город Тюмень, утвержденного постановлением Администрации города Тюмени от 25 января 2016 г. № 6-пк: «...общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий, а также общественную проверку, анализ и общественную оценку издаваемых ими актов и принимаемых решений».

Наиболее сложной для понимания специальном законодательстве выступает категория «иные органы и организации, осуществляющие публичные полномочия», тем более что отдельные нормы, определяющей объекты общественного контроля специальный закон не содержит.

Фактически не только для рядового гражданина, которого закон призван включить в систему публичного управления, но и для правоведа крайне сложной для понимания является формулировка осуществления

отдельных публичных полномочий, поскольку критерия установления, включает ли деятельность какого-либо органа или организации публичные полномочия, в законодательстве отсутствуют. Названная категория носит абстрактный характер.

Отечественным законодательством в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ [5], в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [6] и ряде других правовых актов указанная категория используется, однако ее содержание также не раскрывается. Так, например, в положениях Кодекса административного судопроизводства используется категория «иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями». Очевидно, что использование такой формулировки позволяет соотнести понятия государственные и публичные полномочия, как частное и общее. Однако при этом вопрос содержания указанной категории остается открытым.

Наиболее целесообразным видится для установления содержания категория публичные полномочия соотнести его с понятием публичное управление. Очевидно, что публичное управление реализуется посредством осуществление отдельных полномочий. Государственно-правовая теория рассматривает публичное управление как итог осуществления публичной власти уполномоченными субъектами для решения социальных, экономических и иных задач управления. Соответственно, к субъектам публичного управления относятся государства, должностные лица и органы, действующие от имени государства, должностные лица и органы системы местного самоуправления, а также организации, которые можно рассматривать в качестве публичных коллективов [Комкова Г. Н., Бердникова Е. В., с. 13].

Кроме того, близким к понятию «публичные полномочия» является категория «публично значимые функции», которая многократно упоминается

в актах Конституционного Суда РФ. Так, в постановлениях Конституционного Суда РФ отмечается, что отдельные публично значимые функции могут реализовываться по указанию законодателя иными субъектами, не относящимися к системе публичной управления. В частности, в постановлении Конституционного Суда от 18 июля 2012 г. № 19-п [21] разъясняется, что публично значимые функции могут осуществляться:

– учреждениями, которые создаются органами власти для выполнения работ, оказания услуг в образовательной, здравоохранительной, научной культурной и иных социально значимых сферах;

– предприятиями, правовой статус которых устанавливается гражданским законодательством и специальным Федеральным законом от 14 ноября 2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [9], а также другими организациями, функционирование которых не может рассматриваться отдельно от осуществления публичных функций, учредившего такую организацию публичного образования.

Таким образом, теоретическое осмысление понятия публичные полномочия позволяет включить в объект общественного контроля не только должностных лиц и органы публичной власти, но и создаваемые такими органами организации, в том числе учреждения и предприятия.

При этом при разработке специального Федерального закона были предложены проекты с иной, более подробной трактовкой объекта общественного контроля. В последующем видится целесообразным на базе ранее разработанных законопроектов скорректировать не только определение общественного контроля, содержащееся в законе, но и дополнить положения закона статьей, определяющей объекты общественного контроля, сформулировав его следующим образом: объектами общественного контроля выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные организации и учреждения, другие

некоммерческие и коммерческие организации, которые учреждены соответствующим публично-правовым образованием и деятельность которых затрагивает общественные интересы.

Предложенное определение также требует раскрытия в тексте федерального закона категории общественные интересы. Так, общественные интересы следует определить как гарантированные Конституцией РФ и нормами международного права интересы неопределенного круга лиц связанные с обеспечением их прав и свободы безопасности и благополучия.

Еще одним проблемным аспектом определения объекта общественного контроля на всех уровнях публичного управления выступает вопрос о включении в объект контроля не только действий, актов и непосредственной деятельности органов публичного управления и организаций, учреждаемые для реализации отдельных публичных функций, но и формирование таких органов.

Иными словами, объективно необходимо включать в объект общественного контроля процессы выборов и назначения на должности государственной и муниципальной службы, однако Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» из объекта контроля исключены общественные отношения, которые связаны с организацией и проведением выборов и референдумов. Кроме того, из объекта контроля в соответствии с указанным законом исключены вопросы организации и реализации публичных слушаний, общественных обсуждений, реализуемых в соответствии со специальным законодательством в области градостроительной деятельности, а также общественные отношения, которые возникают при реализации общественного экологического контроля а также общественного контроля в области обращения с животными.

Очевидно, что названные исключения из объекта регулирования рассматриваемого закона связаны не с тем, что указанные общественные отношения не являются объектом общественного контроля, а с тем, что они

являются предметом регулирования других специальных законов. Однако несмотря на то, что наблюдение за процедурой выборов и референдума предусмотрено Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8], этот вид деятельности является общественным контролем за процедурой в формировании органов публичного управления.

Поскольку Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» является основным, базовым для формирования и функционирования института общественного контроля в стране, то логичнее было бы не исключать из сферы действия рассматриваемого закона, а наоборот, предусмотреть возможность осуществления общественного контроля за процедурами формирования органов публичной власти на основе указанного закона с учетом специальных положений, предусматриваемых в избирательном законодательстве.

Еще одним важнейшим вопросом в рассматриваемой сфере является включение в состав объектов общественного контроля общественных отношений, связанных с назначением лиц на должности государственной и муниципальной службы. Проблема повышения качества формирования кадрового состава государственной и муниципальной службы остается актуальной последние десятилетия, поэтому видится, что формирование кадрового состава посредством конкурсных процедур при активном участии населения соответствующей территории позволит решить указанную проблему. Так, например, в действующем Положении о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в городе Тюмени [16] предусматривается, что в состав конкурсной комиссии включаются в качестве представителей общественности независимые эксперты из научных образовательных, или иных организаций, которые

являются специалистами по соответствующему направлению практической деятельности по вакантной служебной должности.

Однако ряд должностей муниципальной и государственной службы формируются не на основе конкурса (например, предусмотренных порядком назначения на должности муниципальной службы и иные должности в Администрации города Тюмени, утвержденный распоряжением Администрации города Тюмени от 18 сентября 2012 г. № 569 [18]) и потому практически осуществить общественный контроль за законностью назначения здесь невозможно.

Таким образом, назначение на должности муниципальной службы без конкурса фактически остается без контроля общественности, и это существенно снижает легитимность процедуры формирования муниципального органа и, соответственно, влияет на эффективность его деятельности.

Итак, для повышения эффективности общественного контроля необходимо произвести корректировку действующего законодательства, в частности:

– конкретизировать состав объекта общественного контроля: в качестве объектов общественного контроля закрепить в законе органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные организации и учреждения, другие некоммерческие и коммерческие организации, которые учреждены соответствующим публично-правовым образованием и деятельность которых затрагивает общественные интересы;

– расширить объект контроля, включив в него должностных лиц, а также процедуру формирования органов и процедуру назначения и избрания должностных лиц публичного управления, в том числе органов местного самоуправления.

2.2. Субъекты общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления

Статьей 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяется состав субъектов, правомочных реализовывать общественный контроль. Состав таких субъектов законодательно ограничен, в их число входят:

- федеральная общественная палата;
- региональные общественные палаты;
- муниципальные общественные палаты или муниципальные общественные советы;
- общественные советы, которые учреждаются при исполнительных федеральных органах, исполнительных и законодательных (представительных) региональных органах.

Кроме того, в специально оговоренных законом случаях для реализации общественного контроля могут учреждаться:

- общественная наблюдательная комиссия;
- общественная инспекция;
- группа общественного контроля и другие организационные структуры.

Важнейшим негативным последствием такого определения перечня субъектов общественного контроля законодателем является фактическое отстранение гражданина и общественных объединений от общественного контроля. Такая позиция автора связано со следующими обстоятельствами:

1) общественный контроль признается институтом гражданского общества, инструментом взаимодействия власти и населения, а потому он по своей природе должен обеспечивать гражданам возможность участвовать в публичном управлении. Особенно это актуально для системы местного самоуправления, где доступность публичного управления для решения

насуточных вопросов жизнедеятельности местного сообщества должна быть самой высокой в системе публичного управления;

2) законодатель, определяя правовой статус субъектов общественного контроля, вверяет такому субъекту широкие полномочия, в том числе:

- реализовывать все формы контроля, которые предусмотрены базовым и иными специальными федеральными законами;

- быть инициатором или организатором мероприятий, которые реализуются в рамках общественного контроля, и непосредственно участвовать в таких мероприятиях;

- запрашивать у подконтрольных объектов сведения, которые необходимы для реализации общественного контроля, исключение составляет только информация, содержащая государственную тайну, персональные данные или доступ к которой ограничен;

- посещать подконтрольные объекты;

- по результатам осуществления мероприятий общественного контроля готовить итоговый документ и направлять его в подконтрольные объекты и средства массовой информации;

- в случае когда по результатам мероприятий общественного контроля выявлены нарушения прав личности или некоммерческой организации, в том числе общественного объединения, направлять материалы о таком нарушении в прокуратуру и структуры Уполномоченного по правам человека в РФ, по правам ребенка при Президенте РФ, по правам предпринимателей при Президенте РФ и уполномоченным по правам ребенка, предпринимателей и правам коренных малочисленных народов в регионах;

- направлять обращения в судебные инстанции в защиту неопределенного круга лиц, коммерческих организаций, в том числе общественных объединений, в установленном законом случаях;

- реализовывать иные права.

Положениями специального базового закона граждане и общественные объединения отстранены от правомочий по реализации общественного контроля в отношении системы органов местного самоуправления.

Остановимся наиболее подробно на статусе гражданина и общественного объединения в системе общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, который определяется действующим законодательством.

Нормами ст. 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» гражданам гарантируется право на участие в реализации общественного контроля, в частности:

– гарантируется право личного участия или участия в составе некоммерческой организации (общественного объединения) в реализации общественного контроля;

– гарантируется право добровольного участия, поскольку законом не допускается оказания влияния на гражданина для принуждения его к участию в мероприятиях общественного контроля и запрещается оказание такого воздействия для воспрепятствования гражданам;

– гарантируется право на участие в реализации мероприятий общественного контроля в качестве общественного эксперта или инспектора в соответствии с процедурой установленной федеральным законодательством.

Таким образом, законодательные положения, регламентирующие состав субъектов общественного контроля и гарантии порядка участия гражданина в реализации мероприятий общественного контроля, не согласуются, не развивают друг друга.

Как отмечалось выше, ст. 3 не включает в перечень субъектов общественного контроля гражданина, а значит, гарантированное ст. 9 право граждан на участие в осуществлении общественного контроля другими положениями рассматриваемого закона не подкрепляется.

Положениями федерального закона участие гражданина в общественном контроле допускается в статусе общественных инспектора или эксперта. При этом положениями ст. 21 закона, регламентирующего процедуру привлечения гражданина в качестве общественного инспектора к реализации общественной проверки, связывает такое участие с волеизъявлением организатора мероприятия. Это значит, что участие гражданина в качестве инспектора в общественной проверке не допускается. Названное положение дублируется и в нормах ст. 22 рассматриваемого закона. Здесь привлечение специалистов в конкретной области общественного управления для участия в производстве общественной экспертизы в качестве эксперта также остается на усмотрение организатора этой формы общественного контроля. Право гражданина, имеющего необходимые профессиональные знания и навыки в конкретной сфере публичного управления, самостоятельно инициировать производство общественного контроля в форме экспертизы решений, действий, актов органов местного самоуправления законом не допускается.

Представляется необходимым предусмотреть положениями закона возможность граждан, обладающих специальными познаниями в соответствующей сфере публичного управления, самостоятельно инициировать организацию и реализацию соответствующих проверки или экспертизы.

Итак, существенным минусом отечественного федерального законодательства, регламентирующего вопросы участия граждан в мероприятиях общественного контроля, является ограничение права гражданина самостоятельно, по собственной инициативе инициировать и проводить мероприятия общественного контроля, в том числе общественные проверку и экспертизу, то есть анализ и оценку актов нормотворчества органов местного самоуправления, иных действий, решений органов местного самоуправления.

Более того, такая позиция законодателя противоречит нормам международного права, которые подчеркивают необходимость обеспечения в национальной правовой системе права гражданина непосредственно участвовать в управлении публичными делами. В частности, Указанием Комитета по правам человека ООН предусматривается, что в соответствии с положениями ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах национальной правовой системой должен регламентироваться процесс наделения полномочиями и конкретными средствами осуществления отдельным гражданином права на участие в управлении публичными делами [Михеева Т. Н., с. 147].

Исключение из состава субъектов общественного контроля общественных объединений также видится неоправданным, ограничивающим конституционное право граждан на участие в управлении публичными делами. Поскольку предназначение общественного контроля заключается не только в обеспечении законности и эффективности функционирования системы публичного управления, в том числе и местного самоуправления, но и в вовлечении общественности в решение вопросов публичного управления.

Общественные объединения исторически одна из наиболее востребованных форм участия граждан в социальном управлении, в том числе в публичном управлении. Так, в частности, Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [7] общественная организация характеризуется как основанное на членстве объединение, сформированное посредством совместной деятельности для защиты общих интересов и реализации цели объединения граждан. Общественные объединения в системе публичного управления и особенно в системе местного самоуправления решают важнейшие задачи, к числу которых можно отнести:

- выявление потребностей местного сообщества, конкретной социальной группы для последующего удовлетворения таких потребностей;
- социальное объединение и мобилизация местного сообщества, выявление и перевод проблемы отдельных граждан, социальной группы на уровень муниципального управления;
- стимулирование граждан к пониманию и выражению собственной гражданской позиции;
- отстаивание интересов участников объединения в социально-политической структуре местного сообщества и др. [Лунева Е. И., Бабушкина Д. А., С. 27-30]

Общественные объединения в системе публичных отношений на уровне местного сообщества, реализуя собственные правомочия, осуществляет следующие функции:

- распространение информации относительно цели и задач собственной деятельности, а также общей информации о правовых возможностях участия населения в регулировании вопросов жизнедеятельности местного сообщества, в отстаивании собственных интересов в местной публично-правовой системе;
- организация отдельных личностей и социальных групп для выражения общей позиции по конкретному вопросу местного самоуправления, в том числе посредством организации собраний, демонстраций;
- учреждение средств массовой информации в электронной или печатной форме, в том числе для реализации просветительской функции в сфере публичного управления;
- представление интересов своих участников их защита;
- участие в разработке и утверждении решений местного самоуправления, в случаях установленных законом;

– внесение инициатив в органы местного самоуправления по вопросам жизнедеятельности местного сообщества и др.

Таким образом, общественные объединения – это институт, который по своей природе учреждается и функционирует для интеграции интересов отдельных граждан, социальных групп и выражения и защиты этих интересов в публично-правовом пространстве. И такой институт современным законодательствам лишен прав субъекта общественного контроля. Представляется, что это нарушает важнейшие конституционные гарантии осуществления права граждан и их объединений участвовать в управлении делами государства, в том числе в управлении местным сообществом [Кессиди М. А., Лоскутов Н. В., с. 119-122].

Более того, исключение общественных объединений из состава субъектов общественного контроля процедурно усложняет реализацию общественного контроля для конкретного гражданина.

Теперь перейдем непосредственно к субъектам общественного контроля, которые на практике реализуют названный институт в системе местного самоуправления. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» предусматривает осуществление Общественной палатой РФ общественного контроля (контроля) за деятельностью, в частности, органов местного самоуправления. Аналогичное положение содержится и в законе Тюменской области «Об Общественной палате Тюменской области», непосредственно же на территории города Тюмени функционирует местная общественная палата, действующая на основании положения, утвержденного Администрацией города Тюмени.

Здесь необходимо отметить, что органы общественного контроля на местном уровне учреждаются фактически по волеизъявлению органов местного самоуправления, поскольку законодательно не установлено обязанности органов местного самоуправления формировать общественные

палаты, иной же порядок учреждения указанного субъекта общественного контроля не предусматривается.

Это порождает вторую проблему, из-за которой рассматриваемый институт широко критикуется в теории и не вызывает необходимого доверия у населения: общественные палаты обычно формируются органами местного самоуправления и функционируют они в качестве наблюдательно-совещательного института при таких органах. Иными словами, они занимают определенное зависимое положение.

Итак, прежде всего, представляется необходимым предусмотреть обязательное формирование указанных субъектов общественного контроля в муниципальных образованиях, в которых исходя из численности населения местные вопросы не могут решаться на сходе граждан, то есть в таких муниципальных образованиях функционирует полноценная система органов местного самоуправления, которая нуждается в контроле со стороны общественности для эффективного решения вопросов местного значения.

Это в определенной степени позволят снизить зависимость общественной палаты от органов местного самоуправления, поскольку ее создание и функционирование не будет связано с волеизъявлением органов местного самоуправления, а станет обязанностью таких органов.

Независимость общественных палат от органов местного самоуправления ставится под сомнение общественностью и ввиду сложившейся практики их формирования. Законодательно процесс формирования состава общественной палаты не предусматривается, фактически муниципальное образование свободно в выборе конкретных процедур формирования палат.

Так, например, согласно положению об общественной палате города Тюмени формирование общественной палаты происходит следующим образом:

- 5 членов состава палаты утверждается главой города;

– 5 членов палаты утверждает председатель регионального парламента;

– 20 членов палаты определяются на основе рейтингового голосования, которое производится в сети Интернет на официальном портале Администрации города посредством выбора из представителей общественных объединений, функционирующих на территории Тюмени и выставивших своих кандидатов (по одному представителю от каждого объединения).

Сформированный состав членов палаты осуществляет свои полномочия в течение 3-х лет, затем полномочия считаются прекращенным, и формируется новый состав общественной палаты, однако прежние участники не теряют права участвовать в новом составе.

Таким образом, несмотря на избранный администрацией города Тюмени демократический характер формирования большей части состава общественной палаты, на треть общественная палата формируется органами местного самоуправления, деятельность которых является объектом общественного контроля, реализуемого палатой.

Наиболее предпочтительным видится формирование общественной палаты города Тюмени посредством расширения процедуры выдвижения общественными объединениями города своих представителей на весь состав общественной палаты. Иными словами, наиболее соответствующим демократическим принципам видится формирование состава непосредственно населением путем интернет-голосования [Михеев Д. С., Дудко И. Г., с. 76-78]. В свою очередь, органы местного самоуправления должны лишь проверить соответствие кандидатов требованиям, содержащимся в положении, в частности, таким как отсутствие неснятой или непогашенной судимости, отсутствие недееспособности или ограниченной дееспособности и пр.

Кроме того, представляется необходимым расширить состав субъектов, которые могут выдвигать своих представителей в общественную палату и предоставить такое право трудовым коллективам. Это позволит трудовым коллективам образовательных, медицинских и иных учреждений, функционирующих в иных социально значимых сферах выдвигать своих кандидатов для решения местных вопросов, которые будут при этом обладать необходимыми знаниями в соответствующей области управления, в том числе пониманием практических проблем и необходимых инструментов их решения.

Функции общественного контроля на территории города Тюмени также реализует общественный совет. Городской общественный совет представляет собой действующий на постоянной основе коллективный орган в системе местного самоуправления. Это коллегиальный орган, в его состав входят горожане, представители городских общественных организаций, которые заинтересованы в участии в решении вопросов, имеющих значение для местного сообщества.

В качестве приоритетной цели собственного функционирования в положении, регулирующем деятельность общественного совета [23], указывается на формирование инициативных предложений и рекомендаций по вопросам, имеющим значение для местного сообщества, для их внесения в органы местного самоуправления для обеспечения эффективного экономического и социального развития городской территории. Кроме того, совет функционирует для организации эффективного взаимодействия и диалога между исполнительным и представительным муниципальными органами и городским населением.

Общественный совет решает широкий спектр функций, в том числе его деятельность направлена на:

- реализацию потенциала местного населения для формирования гражданского общества в рамках городской территории;

- налаживание каналов связи между населением города и представительным органом городской территории;
- осуществление экспертиз проектов актов местного нормотворчества и действующих актов местного нормотворчества;
- доведение сведений до населения города относительно деятельности высшего исполнительного органа города;
- мониторинг инициатив городского населения;
- реализацию мероприятий общественного контроля для проверки исполнения законов и программных документов развития городской территории и др.

Возглавляет общественный городской совет собрание совета. При этом первыми руководителями являются глава городской администрации, глава представительного органа города и представитель гражданского общества, которого избрали на общем собрании. Непосредственно руководство деятельностью осуществляет правление [24].

Таким образом, вновь вызывает опасения, что важнейший орган общественного контроля в качестве руководителей имеет двух высших должностных лиц системы местного самоуправления. Указанное не позволяет говорить о независимости общественного контроля на территории города.

Итак, совершенствование субъектного состава общественного контроля на уровне местного самоуправления целесообразно произвести по следующим направлениям:

- расширить состав субъектов общественного контроля за счет включения в его состав граждан и общественных объединений;
- расширить состав субъектов, имеющих право выдвигать своих представителей в качестве кандидатов в состав муниципальных общественных палат за счет трудовых коллективов;

– закрепить формирование состава муниципальных общественных палат посредством Интернет-голосования местного населения за выставленных общественными объединениями и трудовыми коллективами организаций города представителей, соответствующих требованиям, установленным актом местного нормотворчества, регулирующим процесс формирования и функционирования общественной палаты.

2.3. Инструменты общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления

Проблемы реализации института общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления связаны не только с законодательной регламентацией объекта и состава субъектов общественного контроля, но и с правовым регулированием форм и методов его реализации.

Нормами международного права и национальными правовыми системами зарубежных государств предусматриваются самые разнообразные формы участия населения в публичном управлении, в том числе формы осуществления общественного контроля, к которым относятся:

- письменные и устные замечания граждан и некоммерческих организаций, адресованные органам местного самоуправления по вопросам их деятельности;
- организация совместных дискуссий представителей населения и органов местного самоуправления;
- собрания и референдумы и пр. [Михеев Д. С. К вопросу о формах..., с. 67]

Так, например, в практике местного самоуправления Баварии гражданам Германии гарантировано право организации публичных собраний, выдвижения предложений относительно регулирования вопросов

жизнедеятельности местного сообщества. Названные инициативы подлежат обязательному рассмотрению в совете общины. Кроме того, в теории публичного управления на основе анализа национального законодательства и практики зарубежных государств утверждаются такие формы общественного контроля как опросы, интервьюирование, формирование и опрос фокус-групп, проведение общественного расследования и др. [Belousov E., Gornev R. and Mikheeva T.]

Формы общественного контроля предусматриваются положениями ст. 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Анализ указанного законоположения позволяет выделить две подгруппы форм реализации общественного контроля:

- первая подгруппа объединяет собственно формы общественного контроля: общественные мониторинг, экспертизу, проверку;
- вторую подгруппу образуют формы взаимодействия органов публичного управления и институтов гражданского общества: это общественные обсуждения и слушания.

Такое законодательное размежевание форм общественного контроля связано с процедурой инициирования и организации контрольных форм и с особым статусом их инициаторов и организаторов.

Первая группа форм организуется и реализуется субъектами общественного контроля, при этом к осуществлению проверки могут быть привлечены граждане, обладающие специальными знаниями в проверяемой сфере публичного управления, в качестве инспектора, к осуществлению экспертизы – в качестве эксперта.

При этом так называемые формы взаимодействия институтов гражданского общества и системы местного самоуправления оставляют открытыми вопросы относительно того, какие субъекты могут быть включены в категории институты гражданского общества. Таким образом, представляется допустимым сделать вывод о том, что в общественных

слушаниях и обсуждениях в качестве субъектов института гражданского общества могут выступать:

- общественная организация, профсоюз, неформальное движение и иные объединения граждан по общественно значимым интересам;
- политические партии;
- институты, функционирующие в сфере оказания профессиональных юридических услуг населению, – включая адвокатура, нотариат;
- средства массовой информации.

Практика функционирования тюменской общественной палаты позволяет отметить положительные тенденции использования инструментов общественного контроля:

– с 2016 г. (фактически с момента своего образования) общественная палата города Тюмени производит мониторинг и проверку организацию ответственными подразделениями Администрации г. Тюмени деятельности транспортного обслуживания населения на территории города. В том числе благодаря активным действиям общественной палаты происходит развитие транспортной системы: в 2019 г. увеличилась маршрутная сеть, возросло количество остановочных пунктов, введена бесконтактная безналичная оплата, разработано и внедрено программное обеспечение, позволяющее отслеживать движение транспортных средств в режиме онлайн. При этом первые положительные сдвиги в рассматриваемой сфере были связаны именно с реализуемыми тюменской общественной палатой проверками. И здесь важно отметить, что такие проверки стали реакцией на поступающие от населения жалобы и обращения [За 2019 год тюменские...];

– проверки в рамках общественного контроля реализуется общественной палатой и по частным заявлениям отдельных граждан. Так, например, в тюменскую общественную палату поступил запрос о проверке деятельности подразделений администрации, ответственных за реконструкцию велосипедной дорожке по улице Мельникайте.

Общественной палата была организована проверка, в частности, было установлено, что строительно-монтажные работы ведутся в связи с дефектами дорожного покрытия в виде трещин, разрушения конструкции. В ходе проверки также установлено, что работы ведутся соответствии с муниципальным контрактом на основе проектной документации, получившей положительное заключение [Ответ заявителю: реконструкция...];

– мониторинг деятельности подразделений городской администрации в сфере благоустройства городской территории и создания комфортной среды также осуществляется общественной палатой на постоянной основе. При этом вопросы благоустройства посредством усилий общественной палаты активно обсуждались с инициативными гражданами и общественными объединениями, которые фактически определяли те зоны, которые нуждаются в благоустройстве. Общественная палата, в свою очередь, приводила проверки и мониторинг реализации инициатив населения и др.

При этом нельзя не отметить, что деятельность общественной палаты сфокусирована на отдельных направлениях публичного управления:

- организация транспортного обслуживания;
- благоустройство городской территории;
- жилищно-коммунальное хозяйство.

Анализ повестки деятельности общественного совета на территории города позволяет в качестве приоритетных направлений его деятельности в последнее время назвать разработку и реализацию благотворительных мероприятий в отношении наиболее социально уязвимых слоев населения, в том числе ветеранов, лиц, чей доход не превышает прожиточного минимума и пр.

Реализуются и важные социальные проекты, например, проект «Автоледи – за культуру вождения», который ориентирован на повышение

культуры вождения посредством организации семинаров обучающего характера.

Названные проекты широко освещаются на сайте общественного совета города, однако сведений о реализуемых мероприятиях непосредственно общественного контроля сайт не содержит, и фактически экспертизы проектов актов и актов действующего нормотворчества, проверки соответствия деятельности муниципальных органов законодательству и актам местного нормотворчества не проводятся. Представляется, что непосредственная деятельность общественного совета должна быть расширена за счет реализации функций непосредственно общественного контроля.

Внимания также заслуживает и рекомендательный характер решений, которые принимаются общественным советом. Действительно, результатом широких полномочий совета является выработка рекомендаций, которые органы местного самоуправления могут фактически не учитывать. Указанное актуально и в отношении рекомендаций, выработанных общественной палатой.

Очевидно, что институт общественного контроля в городе должен расширяться и по субъектному составу, и по арсеналу инструментов. Прежде всего, необходимо внедрение информационных технологий в систему общественного контроля:

- повестка работы палаты и совета должна быть доступна онлайн и подлежать корректировке на основе поступивших запросов инициативных граждан и общественных объединений города;

- активно должна использоваться такая форма общественного контроля, как экспертиза, причем еще на стадии разработки и принятия управленческих решений;

- общественный совет города должен реализовывать непосредственные мероприятия общественного контроля – экспертизу актов

местного нормотворчества, проверку деятельности органов местного самоуправления.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ТЮМЕНИ)

3.1. Проблемные аспекты реализации общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (на примере города Тюмени)

Прежде чем перейти к непосредственному рассмотрению проблемных аспектов функционирования субъектов общественного контроля на территории города Тюмени, необходимо отметить общую природу проблем функционирования демократических институтов на местном уровне.

Сущность института местного самоуправления можно в самом общем виде определить следующим образом: решение местных вопросов составляет тот уровень публичного управления, который ближе всего находится к населению, и потому должен осуществляться за счет институтов и инструментов непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения [Арсланова Г. С., с. 115-117; Поторопина А. Е., с. 3-6 и др.].

На практике для включения местного населения в публичное управление, прежде всего, необходимо:

- обеспечить гласность и открытость функционирования органов местного самоуправления;
- создать возможности и среду для эффективного осуществления общественного контроля со стороны местного населения;
- ориентировать должностных лиц и органы местного самоуправления, учреждаемые ими организации на учет мнения населения при решении управленческих задач, на понимание муниципальными служащими и должностными лицами местного самоуправления, что

осуществление ими собственной профессиональной деятельности должно быть направлено на наиболее полное обеспечение прав и свобод личности.

Очевидно, что названные предпосылки эффективной организации функционирования институтов демократии на местном уровне, в том числе общественного контроля не могут сформироваться за один день, это должна быть целенаправленная совместная работа органов муниципального управления и населения.

И до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в муниципальных образованиях функционировали инструменты общественного контроля, создавались муниципальные общественные палаты и общественные советы, однако и после принятия системного закона в области общественного контроля в средствах массовой информации, среди населения отмечается неэффективность функционирования названных институтов.

В качестве основной проблемы реализации общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, типичной для всех муниципальных образований России, можно выделить проблему эффективного взаимодействия с населением: муниципальные общественные палаты не воспринимаются населением как площадки для выдвижения инициатив в области местного самоуправления, как инструмент решения социально значимых вопросов.

Во многом это объясняется тем обстоятельством, что в глазах местного населения общественная палата или общественный совет как основные субъекты общественного контроля всякого муниципального образования рассматриваются в качестве структуры муниципального управления, то есть как специфическое приложение органа муниципального управления [Муниципальным общественным...]. В связи с этим население для решения вопросов муниципального управления направляет обращения, заявления, жалобы и предложения непосредственно в орган муниципального

управления или конкретному должностному лицу муниципального управления посредством электронных писем, записи на личный прием и пр.

Если бы общественные палаты и советы были готовы принимать на себя поток входящей информации от населения, обрабатывать, группировать его и представлять как оформленную точку зрения при решении вопросов местного значения в органы муниципальной власти, это позволило бы повысить эффективность взаимодействия населения и органов муниципального управления и разгрузить органы муниципального управления для непосредственного выполнения своих функций и задач.

Другими словами, субъекты общественного контроля должны служить обеспечению принципов открытости и гласности публичного управления в муниципальных образованиях, однако фактически они сами выступают закрытыми, малодоступными институтами для местного населения.

Для преодоления закрытости и недоступности общественного субъектов общественного контроля для местного населения видится необходимым повысить правовую защищенность населения относительно порядка создания и функционирования общественной палаты при администрации города Тюмени, общественного совета города Тюмени и общественных советов, которые создаются при отдельных структурных подразделениях Администрации города Тюмени.

Проведенный анализ федерального и регионального законодательства и местного нормотворчества в области общественного контроля и практика функционирования общественной палаты города Тюмени позволяет в качестве проблемных аспектов выделить следующие:

– федеральное законодательство использует при регламентации общественного контроля абстрактные категории (например, «иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия»), что затрудняет понимание такого

законодательства обычными гражданами, то есть теми лицами, для реализации прав которых институт общественного контроля и учреждается;

– федеральное законодательство, а вслед за ним и региональное законодательство, и местное нормотворчество, необоснованно за пределами состава объекта общественного контроля оставляет деятельность должностных лиц системы местного самоуправления, процедуру формирования органов местного самоуправления и избрания и назначения должностных лиц местного самоуправления;

– отдельные граждане и общественные объединения лишены правовой возможности непосредственно инициировать процедуры общественного контроля. Инициирование и реализация процедур общественного контроля вверена формируемым при прямом участии органов местного самоуправления, чья деятельность в соответствии с законом является объектом общественного контроля, структурам – общественным палатам и советам. И граждане, обладающие специальными познаниями в соответствующей сфере публичного управления и по собственному волеизъявлению заинтересованные в осуществлении общественного контроля, могут быть включены в его конкретные формы только по инициативе субъекта общественного контроля при привлечении в качестве эксперта или инспектора;

– отсутствуют гарантии независимости субъектов общественного контроля в части их формирования. Процедура формирования общественной палаты предусматривается органами местного самоуправления, в частности, в состав тюменской общественной палаты входят 5 представителей, назначенных главой администрации, то есть лицом, руководящим органом, являющимся объектом контроля. Общественный совет города в качестве высших руководителей имеет высших должностных лиц местного самоуправления;

– не решены вопросы финансирования субъектов общественного контроля, а значит, их эффективной постоянной работы и др.

Не вызывает сомнения, что граждане и их объединения должны иметь право на доведение собственных инициатив до органов местного самоуправления для их обязательного рассмотрения в удобных и доступных для них формах. В случае обратного, общественный контроль становится жестко формализованным, труднодоступным инструментом реализации права гражданина на участие в управлении публичными делами и, соответственно, утрачивает свою значимость как институт гражданского общества и демократического государства.

3.2. Перспективы совершенствования общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (на примере города Тюмени)

Необходимо отметить, что совершенствование реализации института общественного контроля за деятельностью муниципальных органов не может осуществляться исключительно на местном уровне. Это обусловлено рядом объективных причин:

– местное самоуправление представляет собой одну из главных идей, определяющих демократическое развитие российского государства и общества. Другими словами, местное самоуправление – это концепция демократизации власти в государстве, ее децентрализации посредством предоставления местному сообществу прав и инструментов самостоятельно определения собственной жизнедеятельности. На государственном уровне гарантируются демократические основы местного самоуправления. В условиях российской государственно-правовой системы это происходит посредством закрепления соответствующих гарантий, механизмов и инструментов в федеральном законодательстве;

– местное самоуправление не существует изолированно от федерального и регионального государственного управления. Федеральное и региональное законодательство определяет основные направления организации публичного управления в муниципальных образованиях, в том числе регламентирует важнейшие демократические институты, к числу которых относится и общественный контроль. Иначе говоря, основы государственного регулирования института общественного контроля закладываются государством и развиваются в актах местного нормотворчества [Нарутто С. В., с. 176; Головцова С. С., с. 24-26; Забнева Э. И., с. 59-61 и др.].

Итак, качественное совершенствование института общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления возможно посредством устранения законодательных дефектов регулирования исследуемого института.

Так, обязательного устранения требуют следующие дефекты и пробелы федерального законодательства в сфере регулирования организации и реализации общественного контроля за деятельностью системы публичного управления:

1) изменение дефиниции общественного контроля и включение в содержание Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» положения, определяющего объект общественного контроля. Это предложение связано с необходимостью конкретизации и расширения объекта общественного контроля исходя из тех функций и задач, которые призван решать исследуемый институт в демократическом обществе. Так, конкретизация расширения объекта контроля должна проводиться по следующим направлениям:

– замена категории «иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» категорией «другие некоммерческие и коммерческие организации, которые

учреждены соответствующим публично-правовым образованием и деятельность которых затрагивает общественные интересы»;

– расширение объекта общественного контроля за счет включения в него деятельности должностных лиц государственной и муниципальной власти;

– расширение объекта общественного контроля посредством включения в него процедуры формирования органов и процедуры назначения и избрания должностных лиц государственного управления и местного самоуправления;

2) еще одним важнейшим направлениям законодательного реформирования института общественного контроля на федеральном уровне должно стать расширение состава субъектов общественного контроля, предоставление полномочий по инициированию и организации мероприятий общественного контроля, по непосредственному участию в его реализации гражданам и общественным объединениям. Это направление законодательного совершенствования института общественного контроля на федеральном уровне крайне важно для системы местного самоуправления, которая фактически функционирует для решения вопросов, определяющих непосредственно жизнедеятельность местного сообщества. И сложная процедура инициирования и организации общественного контроля малоэффективно в условиях местного самоуправления, где гражданин должен иметь возможность оперативно и непосредственно сформулировать свою позицию и донести ее до системы публичного управления при решении определяющих для его непосредственную жизнедеятельность вопросов;

3) другим не менее важным направлением совершенствования института общественного контроля на местном уровне следует считать расширение состава субъектов общественного контроля и расширение состава субъектов, направляющих своих представителей для формирования состава общественных палат от территории муниципальных образований.

Как отмечалось выше, право граждан на участие в управлении делами государства должно быть реализовано наиболее полно. Для этого гражданам должно быть предоставлено право непосредственного участия в процедурах общественного контроля. Это возможно только посредством включения граждан и общественных объединений в число субъектов общественного контроля, способных самостоятельно инициировать и организовывать формы общественного контроля для проверки законности и эффективности деятельности должностных лиц и функционирования органов местного самоуправления.

Кроме того, необходимо предпринимать дальнейшие усилия для демократизации процессов формирования состава общественных палат и общественных советов муниципальных образований. Так, тюменская общественная палата на треть своего состава представлена кандидатами, выставленными общественными объединениями города Тюмени, общественный совет состоит из активных горожан и представителей городских общественных объединений. Представляется, что названная позитивная практика должна быть расширена на весь состав общественной палаты, а из руководства общественного совета должны быть исключены высшие должностные лица муниципального управления. Институт общественного контроля только в таких условиях может функционировать эффективно, где он независим от системы публичного управления. Когда 10 членов общественной палаты назначаются должностными лицами системы местного и регионального управления, а советом руководят должностные лица системы муниципального управления, говорить о независимости таких структур не представляется возможным. Остается угроза лояльности таких представителей любым управленческим решениям, что недопустимо в демократическом гражданском обществе и правовом государстве.

Следует обеспечить финансовую независимость общественных палат. Бюджет муниципального образования должен предусматривать постоянную

статью расходов на общественную палату: это бюджетные средства, которые население имеет право направить для решения задачи контроля эффективности системы местного самоуправления, на содержание соответствующих институтов. При этом недопустимо ставить такое финансирование в зависимость от волеизъявления органов местного самоуправления, такая статья расходов должна быть предусмотрена в качестве обязательной в структуре муниципального бюджета;

4) еще одним направлением оптимизации функционирования субъектов общественного контроля на территории города Тюмени является информационное и правовое обеспечение потребности граждан по вопросам их участие в осуществлении общественного контроля [Комкова Г. Н., Куликова С. А., с. 294].

Повышение информированности населения относительно субъектов общественного контроля, их полномочий и возможностей населения участвовать в их деятельности, необходимо, прежде всего, произвести информатизацию института общественного контроля на территории города, а именно:

– привлечь местные средства массовой информации, как в печатном, так и в электронном формате, к обсуждению вопросов муниципального управления на площадке общественной палаты и общественных советов. Такие публикации сделают институт общественного контроля более доступным и понятным обычному гражданину и позволят ему разглядеть потенциал этого института в осуществлении собственных прав. Иными словами, активное сотрудничество со средствами массовой информации будет способствовать повышению гражданской активности при решении вопросов местного значения;

– активное ведение официальных сайтов общественных советов, их активное ведение. Здесь большое значение имеет использование новых маркетинговых технологий представления информации. Иначе говоря, важно

не только содержание информации, но и то, как эта информация представлена на официальных порталах. Так, например, Общественная палата при Администрации города Тюмени ведет свой официальный сайт, однако навигация по сайту крайне неудобна, визуальное содержание сайта не соответствует современным стандартам размещения информации в сети Интернет. Сайт содержит стандартные вкладки: «деятельность», «документы», «новости», но не позволяет заинтересованному лицу получить массив информации по конкретному вопросу муниципального управления, быстро определить текущую повестку деятельности Общественной палаты, не содержит инструментов обратной связи. Сайт общественного совета города также содержит информацию о 13 мероприятиях по двум направлениям, повестки предстоящих мероприятий не содержится, инструментов обратной связи сайт не предусматривает.

Сегодня, когда сама система публичного управления переживает процесс информатизации органов публичного управления, должностные лица создают собственные официальные порталы, где имеются каналы обратной связи с населением, различные онлайн-сервисы, например, «вопрос-ответ», субъекты общественного контроля не предоставляют возможности заинтересованным субъектам онлайн, на официальных площадках в Интернете получить необходимую информацию.

Названная проблема поднимает еще более сложную проблему, которая долгое время оставалась в публичном управлении без должного внимания: это проблема организации публичного управления и организации взаимодействия с населением. Относительно недавно органы публичного управления стали формировать отделы по работе с населением, со средствами массовой информации. Это крайне важно и для института общественного контроля. В такие структуры должны привлекаться специалисты по связям с общественностью, которые смогут продвинуть модель общественного контроля, модель гражданской активности,

заинтересовать местное население теми широкими возможностями, которые оно имеет в решении вопросов, определяющих их жизнедеятельность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодательно закреплённая дефиниция общественного контроля позволяет охарактеризовать общественный контроль в системе местного самоуправления как институт гражданского общества, опосредующий деятельность субъектов общественного контроля, реализуемую для наблюдения за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных организаций, других муниципальных органов и организаций, реализующих публичные полномочия, а также для общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Приведённая законодательная дефиниция и законодательное регулирование функционирования института общественного контроля, как и практическая деятельность субъектов общественного контроля, не лишены недостатков.

Проведённое исследование общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в Российской Федерации на примере города Тюмени позволяет сделать следующие выводы.

В качестве общих направлений изменения законодательной регламентации института общественного контроля предложить:

– дополнить ч. 1 ст. 2 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» такими источниками, как Конституция РФ и общепризнанные принципы и нормы международного права;

– упростить законодательную регламентацию организации и реализации общественного контроля, чтобы в качестве инициаторов или организаторов могли выступать лица, не имеющие глубоких специальных юридических познаний;

– предоставить право на организацию и проведение поименованных в законе форм общественного контроля не только специальным субъектам, но и отдельным гражданам и общественным объединениям.

На уровне федерального законодательства расширить и конкретизировать объект общественного контроля, посредством замены категории «иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» категорией «другие некоммерческие и коммерческие организации, которые учреждены соответствующим публично-правовым образованием и деятельность которых затрагивает общественные интересы», посредством включения в состав объекта контроля должностных лиц и органов государственного и муниципального управления, а также процедуру формирования органов управления и процедуру избрания и назначения должностных лиц.

В частности предлагается изложить ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в следующей редакции: «Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью должностных лиц и органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, других коммерческих и некоммерческих организаций, которые учреждены соответствующим публично-правовым образованием и деятельность которых затрагивает общественные интересы, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

Поскольку названные недостатки воспроизводятся и в актах регионального законодательства и местного нормотворчества, совершенствование правовой регламентации института общественного управления должно реализовываться на всех уровнях публичного управления системно.

В качестве приоритетных направлений совершенствования формирования и функционирования городской общественной палаты как субъекта общественного контроля на уровне местного самоуправления следует выделить:

- расширение состава субъектов общественного контроля за счет включения в его состав граждан и общественных объединений, что позволит гражданам непосредственно реализовывать права на участие в решении вопросов местного значения в соответствии с конституционными и международно-правовыми гарантиями;

- расширение состава субъектов, имеющих право выдвигать своих представителей в качестве кандидатов в состав муниципальных общественных палат за счет трудовых коллективов;

- закрепление формирования состава муниципальных общественных палат посредством Интернет-голосования местного населения за выставленных общественными объединениями и трудовыми коллективами организаций города представителей, соответствующих требованиям, установленным актом местного нормотворчества, регулирующим процесс формирования и функционирования общественной палаты.

Не менее важным направлением совершенствования общественного контроля за городской системой местного самоуправления является повышение информированности населения относительно субъектов общественного контроля, их полномочий и возможностей населения участвовать в их деятельности, необходимо, прежде всего, произвести информатизацию института общественного контроля на территории города, а именно:

- привлечь местные средства массовой информации, как в печатном, так и в электронном формате, к обсуждению вопросов муниципального управления на площадке общественной палаты и общественных советов. Такие публикации сделают институт общественного контроля более

доступным и понятным обычному гражданину и позволят ему разглядеть потенциал этого института в осуществлении собственных прав;

– создание официальных сайтов общественных советов, их активное ведение. Здесь большое значение имеет использование новых маркетинговых технологий представления информации. Иначе говоря, важно не только содержание информации, но и то, как эта информация представлена на официальных порталах. Так, например, Общественная палата при Администрации города Тюмени ведет свой официальный сайт, однако навигация по сайту крайне неудобна, визуальное содержание сайта не соответствует современным стандартам размещения информации в сети Интернет. Сайт содержит стандартные вкладки: «деятельность», «документы», «новости», но не позволяет заинтересованному лицу получить массив информации по конкретному вопросу муниципального управления, быстро определить текущую повестку деятельности Общественной палаты, не содержит инструментов обратной связи. Сайт общественного совета города также содержит информацию о 13 мероприятиях по двум направлениям, повестки предстоящих мероприятий не содержится, инструментов обратной связи сайт не предусматривает.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.: по сост. на 13.05.2004 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ: по сост. на 08.06.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: по сост. на 31.07.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

7. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ: по сост. на 02.12.2019 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ: по сост. на 31.07.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

9. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федеральный закон от 14 ноября 2002 № 161-ФЗ: по сост. на 31.07.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: по сост. на 20.07.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

11. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ: ред. от 05.12.2017 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

12. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ: ред. от 27.12.2018 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

13. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ: ред. от 27.12.2018 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

14. Об Общественной палате Тюменской области: закон Тюменской области от 10 июля 2010 г. № 29: ред. от 13.02.2019 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

15. Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области: закон Тюменской области от 25 февраля 2015 г. № 5 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

16. О Положении о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы в городе Тюмени: решение Тюменской городской

Думы от 25 сентября 2014 г. № 173: по сост. на 26.03.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

17. Об утверждении Положения об общественной палате муниципального образования городской округ город Тюмень: постановление Администрации города Тюмени от 25 января 2016 г. № 6-пк: ред. от 06.08.2018 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

18. О порядке назначения на должности муниципальной службы и иные должности в Администрации города Тюмени: распоряжение Администрации города Тюмени от 18 сентября 2012 г. № 569: по сост. на 27.03.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

19. Об органах Народного контроля в СССР: закон СССР от 9 декабря 1965 г. № 4224-VI // Ведомости ВС СССР. 1965. № 49. Ст. 718. Документ утратил силу.

20. О народном контроле в СССР: закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-X // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 840. Документ утратил силу.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

22. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

23. Положение об Общественном совете города Тюмени: принят 1 июля 2005 г.: по сост. на 24.10.2011 // Официальный сайт Общественного

совета города Тюмени: [сайт]. URL: <http://xn--72-emcmf.xn--p1ai/assets/polost.pdf> (дата обращения: 15.10.2020).

24. Положение о Правлении Общественного Совета города Тюмени // Официальный сайт Общественного совета города Тюмени: [сайт]. URL: <http://xn--72-emcmf.xn--p1ai/assets/pprav.pdf> (дата обращения: 15.10.2020).

25. Belousov E., Gornev R. and Mikheeva T. (2015). About Participation of Institutes of Civil Society in Public Control over the Activities of Local Authorities. Review of European Studies. Vol. 7. DOI: 10.5539/res.v7n8p59.

26. Арсланова Г. С. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения // Юридический факт. 2017. № 11. С. 115-117.

27. Ахадова Д. Ф. Положительный опыт функционирования системы общественного контроля органов государственной власти // Молодой ученый. 2020. № 2 (292). С. 185-188.

28. Бенда С. А. Становление и развитие общественного контроля в Российской Федерации // Инновационная наука. 2016. № 4-4 (16). С. 122-124.

29. Богданова С. Ю., Кушнир С. И. К вопросу об общественном контроле за деятельностью представителей органов государственной власти // Сова: Общество. Политика. Экономика. 2017. № 3 (34). С. 126-129.

30. В Тюмени проводится активная работа по озеленению территорий и созданию комфортной городской среды // Официальный портал Администрации г. Тюмени: [сайт]. 2020. 25 июня. URL: <http://www.tyumen-city.ru/social/obsestvennai-palata-goroda-tumeni/news/62862/> (дата обращения: 15.10.2020).

31. Галкин Д. В. История создания и деятельности органов общественного контроля в СССР // В сборнике: Международная очно-заочная научно-практическая конференция. Тверской государственный университет. 2016. С. 82-89.

32. Гатауллин А. Г., Марасов Ю. Г. Становление общественного контроля в дореволюционной России // Вестник экономики, права и социологии. 2019. № 1. С. 70-74.

33. Глушкова С. И., Палкина Н. В. Общественный контроль в современной России: основные направления и проблемы развития // Вестник Гуманитарного университета. 2020. № 2 (29). С. 85-97.

34. Головцова С. С. Взаимодействие органов местного самоуправления и местных граждан: проблемы и пути их решения // Символ науки. 2018. № 10. С. 24-26.

35. Десятых П. В. Понятие общественного контроля // Вопросы юриспруденции: Сборник научных статей. 2007. Вып. 1. С. 57-68.

36. Евсиков К. С. Проблемы и перспективы развития института общественного контроля в Российской Федерации // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2017. № 4-2. С. 139-151.

37. За 2019 год тюменские автобусы перевезли 150 миллионов пассажиров // Официальный портал Администрации г. Тюмени: [сайт]. 2020. 26 февраля. URL: <http://www.tyumen-city.ru/social/obsestvennai-palata-goroda-tumeni/news/88486/> (дата обращения: 15.10.2020).

38. Забнева Э. И. Местное самоуправление в контексте российского государства // Медицина. Социология. Философия. Прикладные исследования. 2018. № 4. С. 59-61.

39. Кессиди М. А., Лоскутов Н. В. Проблемы организации общественного контроля в Российской Федерации // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. № 2-1. С. 119-122.

40. Комкова Г. Н., Бердникова Е. В. Содержание объекта и предмета общественного контроля в Российской Федерации: теоретико-правовые вопросы // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 4. С. 11-19.

41. Комкова Г. Н., Куликова С. А. Вопросы законодательного регулирования эффективности информационного общественного контроля / Г. Н. Комкова, С. А. Куликова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2019. № 3. С. 294-301.

42. Лунева Е. И., Бабушкина Д. А. Взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления // Материалы Афанасьевских чтений. 2018. № 2 (23). С. 26-32.

43. Михеев Д. С. К вопросу о формах общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2018. № 1 (13). С. 66-69.

44. Михеев Д. С. Трансформации в местном самоуправлении и общественный контроль // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2020. № 2 (22). С. 176-182.

45. Михеев Д. С., Дудко И. Г. Общественный контроль и гласность местного самоуправления. Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2015. № 2. С. 76-79.

46. Михеева Т. Н. К вопросу о понимании общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2017. № 4 (12). С. 77-83.

47. Михеева Т. Н. О некоторых аспектах общественного контроля за органами местного самоуправления // Марийский юридический вестник. 2015. № 1 (12). С. 145-148.

48. Михеева Т. Н., Иванова Е. И. Правовые основы общественного контроля: проблемные вопросы // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2019. № 1 (17). С. 58-65.

49. Морозова И. М. Роль общественного контроля в реализации политической модернизации России // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2020. № 1. С. 38-41.

50. Муниципальным общественным палатам нужно «второе дыхание» // Spadm.ru: [сайт]. URL: <https://www.spadm.ru/obshchestvennaya-palata/munitsipalnym-obshchestvennym-palatom-nuzhno-vtoroe-dykhanie.php> (дата обращения: 25.10.2020).

51. Нарутто С. В. В. И. Фадеев о роли местного самоуправления в демократическом устройстве государства и общества // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 9 (61). С. 176-185.

52. Общественный контроль: учебник для использования в учебном процессе образовательных учреждений, реализующих программы высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) / Гриб В. В. М: Юрист, 2017. 655 с.

53. Ответ заявителю: реконструкция велодорожки по ул. Мельникайте // Официальный портал Администрации г. Тюмени: [сайт]. 2020. 23 июля. URL: <http://www.tyumen-city.ru/social/obsestvennai-palata-goroda-tumeni/news/85574/> (дата обращения: 15.10.2020).

54. Позднякова Л. И. Сравнение зарубежного и российского опыта организации общественного контроля за органами государственной власти // Политика, экономика и инновации. 2017. № 5. С. 5.

55. Поторопина А. Е. К вопросу о концептуальном значении местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 4. С. 3-6.

56. Прядкина И. М. Общественный контроль в условиях политической модернизации России // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2018. № 3. С. 28-30.

57. Старчикова В. В. Общественный контроль в истории отечественного государства и права // Юрист-Правоведь. 2013. № 3 (58). С. 84-87.

58. Хачатрян М. С. Общественный контроль в российской федерации и народный контроль в СССР: сравнительно-правовой анализ моделей // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 11. С. 115-125.

59. ЦЭПР: В России произошел резкий рост протестной активности, выросло социальное напряжение // Aartyk.ru: [сайт]. 2019. 19 мая. URL: <http://aartyk.ru/obshhestvo/cepr-v-rossii-proizoshel-rezkij-rost-protestnoj-aktivnosti-vyroslo-socialnoe-napryazhenie/> (дата обращения: 15.10.2020).