

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.145.12.046-059

М. А. Чекрыга*

Общественный контроль в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа

Аннотация. Развитие института общественного контроля, осуществляемого в муниципальных образованиях, является частью идеологии, в соответствии с которой видят свое развитие демократические государства. Целью работы является определение отдельных проблем, тормозящих развитие субъектов общественного контроля в муниципальных образованиях. Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, связанные с общественным контролем в муниципальных образованиях; предметом исследования выступают количественные, качественные характеристики субъектов общественного контроля, законодательство, регламентирующее их организацию и деятельность. В работе использованы диалектический, системный методы, методы анализа и синтеза, а также формально-юридический метод.

Исследование показало, что: а) развитие общественного контроля в муниципальных образованиях регионов Сибирского федерального округа осуществляется неравномерно; б) принятие Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» заложило основы для развития общественного контроля, однако не спровоцировало ожидаемой активности в использовании его норм; в) среди причин, препятствующих развитию рассматриваемого правового института можно отметить недостаточное информирование населения о возможностях, правовых основаниях, формах работы, процедуре создания, лучшем опыте работы субъектов общественного контроля; организационная причина — отсутствие систематического размещения необходимой информации о деятельности субъектов общественного контроля на сайтах муниципальных образований; некорректное применение норм Федерального закона № 212-ФЗ; правовые проблемы действующего правового регулирования (отсутствие необходимой правовой регламентации рассматриваемой сферы).

Ключевые слова: общественный контроль; общественная палата; общественный совет; формы работы субъектов общественного контроля; общественные палаты регионов; проблемы организации и деятельности субъектов общественного контроля; поддержка деятельности субъектов общественного контроля; органы местного самоуправления; правовые проблемы сферы общественного контроля; вовлечение граждан в общественную жизнь.

Для цитирования: Чекрыга М. А. Общественный контроль в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 12. — С. 46–59. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.145.12.046-059.

© Чекрыга М. А., 2022

* Чекрыга Марина Александровна, консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Новосибирской области
Красный просп., д. 18, г. Новосибирск, Россия, 630007
m.a.chekryga@list.ru

Public Control in Municipalities of Constituent Entities of the Russian Federation of the Siberian Federal District

Marina A. Chekryga, Legal Advisor, Legal Department, Office of the Election Commission,
Novosibirsk Region
prospekt Krasnyy, 18, Novosibirsk, Russia, 630007
m.a.chekryga@list.ru

Abstract. Development of public control as an independent institution carried out in municipalities constitutes a part of the ideology according to which democratic states proceed their development. The purpose of the study is to identify problems that hinder the development of subjects of public control in municipalities. The object of this study covers public relations related to public control in municipalities; the subject of the study includes quantitative and qualitative characteristics of subjects of public control, legislation regulating their organization and activities. Methodologically, the paper is based on dialectical and system methods, methods of analysis and synthesis, as well as the formal legal method.

The study showed that a) public control development in municipalities of the regions of the Siberian Federal District is carried out inconsistently; b) Federal Law No. 212-FZ dated 21 July 2014 «On foundations of public control in the Russian Federation» sets forth foundations for the development of public control, but it does not provoke the expected activity in the use of its norms; c) among the reasons hindering the development of the legal institution under consideration, the author names insufficient informing of the population about the possibilities, legal grounds, forms of work, the procedure for creation, the best experience of the subjects of public control, Organizational issues include the lack of systematic posting of the necessary information about the activities of subjects of public control on the websites of municipalities and incorrect application of the norms of Federal Law No. 212-FZ. Legal problems of the current legal regulation are caused by the lack of necessary legal regulation of the sphere under consideration).

Keywords: public control; public chamber; public council; forms of work of subjects of public control; public chambers of regions; problems of organization and activity of subjects of public control; support for the activities of subjects of public control; local governments; legal problems of the sphere of public control; involvement of citizens in public life.

Cite as: Chekryga MA. Obshchestvennyy kontrol v munitsipalnykh obrazovaniyakh subektov Rossiyskoy Federatsii Sibirskogo federalnogo okruga [Public Control in Municipalities of Constituent Entities of the Russian Federation of the Siberian Federal District]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(12):46-59. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.145.12.046-059. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Тенденцией современного мира, обладающего всеми возможностями обеспечения открытости процессов управления (цифровые технологии), а также располагающего различными способами вовлечения жителей в данные управленческие процессы, является использование института общественного контроля. В первую очередь такой контроль устанавливается за

наиболее важными, жизнеобеспечивающими общественными отношениями. Примером может послужить опыт Королевства Таиланд, который в своей Конституции 2007 г. предусмотрел расширенные возможности для общественного участия в контроле за окружающей природной средой, в управлении природными ресурсами¹.

Развитие института объясняется тем, что он «...произведен от права народа на народо-

¹ См.: Chompunth C. Public participation in environmental management in constitutional and legal frameworks // URL: <http://thescipub.com/abstract/10.3844/ajassp.2013.73.80> (дата обращения: 01.12.2021).

властие, гарантированное последнему международным и национальным законодательством как носителю государственного суверенитета и единственному источнику власти в том или ином национальном государстве»². Существует объективная востребованность сотрудничества общественных и государственных структур, вызванная информационной коммуникацией, усложнением культуры политического управления, поиском общегосударственной идеологии³. Решение вопросов общественного контроля связывается с практикой формирования конституционного правопорядка, с объективной необходимостью трансформации принципа независимости ветвей власти (их разделения) в принцип консолидации ветвей власти, среди которых: законодательная, исполнительная, судебная и ветвь народного контроля⁴. При этом важно определить баланс между обеспечением беспрепятственной работы государственного аппарата и осуществлением полноценного контроля за ним со стороны общества. Иначе осуществление мероприятий общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц будет саботироваться последними под прикрытием того, что данные мероприятия создают препятствия в организации и деятельности властного аппарата⁵.

Е. В. Маркина и А. Н. Позднышов отмечают, что сегодня «...подавляющая часть субъектов общественного контроля не обладает достаточ-

ной для принятия кардинальных решений квалификацией в контролируемой сфере, может быть ангажирована, заинтересована, иметь какие-либо субъективные причины для осуществления негативных действий в отношении контролируемых органов публичной власти»⁶. Безусловно, решение данного вопроса тесно связано с вопросом обязательности учета итогов контроля органами власти. М. С. Хачатрян отмечает: «С одной стороны, принцип обязательности принимаемых субъектами общественного контроля решений имеет огромное преимущество, так как в таком случае проблема игнорирования общественного мнения не будет иметь места. Однако в демократическом правовом государстве гражданское общество, которое является субъектом общественного контроля, не может принимать властных решений, поскольку иначе оно само станет, наряду с органами власти, осуществлять государственные полномочия, что неприемлемо для гражданского общества, которое само должно быть противовесом государственной власти»⁷. Деятельность органов публичной власти не должна ничем подменяться, но информация о функционировании органов публичной власти должна иметь гарантированно открытый характер с целью обеспечения своевременного воздействия общественности на деятельность органа власти, а также с целью обеспечения возможности обращения в контрольный (надзорный) орган. Эта позиция отвечает подходу западных демократий к определению общественного

² Гончаров В. В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) // Юрист. 2019. № 9. С. 45–52.

³ См.: Безруков А. В., Тепляшин И. В. Современная модель конституционного правопорядка: контуры формирования // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 77–88.

⁴ См.: Борисов Г. А., Румянцев М. Б. Правотворчество и баланс ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 16–19.

⁵ Гончаров В. В. Условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2019. № 4. С. 45–53.

⁶ Маркина Е. В., Позднышов А. Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 50–54.

⁷ 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.

контроля через «прозрачность» государства и «участие» в нем граждан⁸.

Сегодня на Западе сложилось несколько форм общественного контроля, среди которых: опросы общественного мнения, подписание петиций и предложений от общественных объединений, союзов и др.; общественные консультации, обсуждающие, комментирующие и оценивающие правительственные или муниципальные проекты; дискуссионные площадки и форумы, предназначенные для совместного принятия решений по разнообразным политическим вопросам представителями общественности, экспертами и чиновниками; интерактивный диалог через социальные сети между общественными организациями и органами власти⁹. Сказанное характеризует общественный контроль как актуальный институт.

Целью настоящей работы является определение отдельных проблем, тормозящих развитие субъектов общественного контроля в муниципальных образованиях.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с осуществлением общественного контроля в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа; предметом исследования выступают количественные, качественные характеристики субъектов общественного контроля, нормы действующего законодательства, регламентирующего организацию и деятельность субъектов общественного контроля.

В работе использованы диалектический, системный методы, методы анализа и синтеза, а также формально-юридический метод.

Данные об организации и о деятельности субъектов общественного контроля в муниципалитетах регионов СФО

В середине 2020 г. в муниципальных районах и городских округах Новосибирской области (в регионе 30 муниципальных районов и 5 городских округов) был организован опрос, показавший создание и функционирование незначительного числа субъектов общественного контроля в муниципальных образованиях. Результаты опроса, опубликованные в методическом пособии¹⁰, среди субъектов общественного контроля показали создание:

- общественных советов по независимой оценке качества деятельности учреждений культуры, учреждений социальной сферы, образовательной деятельности муниципальных районов — в количестве 5 (2013, 2014, 2016 гг. создания);

- общественных советов при главах и администрациях муниципальных районов, общественных советов муниципальных районов и городских округов, общественной палаты — 14 общественных советов и 1 общественная палата (2013–2020-е гг. создания). Из них 1 общественная палата (2013 г. создания) и 14 общественных советов, из которых по одному субъекту общественного контроля созданы в 2013, 2014, 2015, 2016, 2018 гг.; по 4 — в 2017 и 2019 гг.; 1 — в 2020 г.;

- общественных советов по вопросам общего образования и дополнительного образования — 2 (созданы в двух муниципальных районах в 2016 г.).

Указанные данные свидетельствуют о том, что субъекты общественного контроля созданы не во всех муниципальных образованиях.

⁸ Гончаров В. В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 155–171.

⁹ Рочева Е. А. К вопросу об общественном контроле // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. 2019. № 12. С. 200–206.

¹⁰ Сборник информационно-методических материалов «Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления: старосты сельских населенных пунктов, территориальное общественное самоуправление, общественный контроль в муниципальных образованиях» / авт.-сост. М. А. Чекрыга. Новосибирск : Арсенал, 2020.

В субъектах Российской Федерации СФО также созданы и функционируют общественные палаты и общественные советы муниципальных образований (см. таблицу¹¹):

Субъект Российской Федерации	Субъекты общественного контроля в муниципальных образованиях	
	Общественные палаты	Общественные советы
Алтайский край	2 общественные палаты в 2 городских округах	456 общественных советов при органах местного самоуправления (83 — в муниципальных районах; 6 — в городских поселениях; 351 — в сельских поселениях; 16 — в городских округах)
Иркутская область	21 общественная палата	41 общественный совет
Кемеровская область — Кузбасс	нет данных	91 общественный совет (55 — в городских округах; 22 — в муниципальных районах; 14 — в муниципальных округах)
Красноярский край	15 общественных палат в муниципальных районах; 9 — в городских округах	нет данных
Омская область	нет данных	нет данных
Республика Алтай	не созданы	11 общественных советов (в каждом муниципальном районе и городе Горно-Алтайске)
Республика Тыва	18 общественных советов при администрациях муниципалитетов	нет данных
Республика Хакасия	9 общественных палат (г. Абаза, г. Саяногорск, г. Сорск, Алтайский район, Аскизский район, Бейский район, Богградский район, Таштыпский район, Усть-Абаканский район)	1 общественный совет (Ширинский район)
Томская область	4 общественные палаты (совета) муниципальных образований	11 общественных советов при органах местного самоуправления

Следует отметить, что функционирование небольшого количества субъектов общественного контроля на местном уровне свойственно не только Новосибирской области. Данный факт Т. Н. Михеева и Г. Ю. Шабалин частично объясняют отсутствием в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 212-ФЗ) прямой обязанности муниципальных властей по созданию органов общественного контроля¹². Но возникает вопрос, должна ли существовать данная обязанность? Предположительно инициатива создания общественных советов должна исхо-

дить от населения, а не быть обязанностью, с трудом реализуемой органами власти совместно с доверенными лицами «из народа». В связи с этим проблема видится в мотивации граждан, включая обеспечение рабочими юридическими механизмами, которые бы гарантировали учет мнения субъектов общественного контроля. Недостаточным является также уровень информационного обеспечения граждан о деятельности, возможностях субъектов общественного контроля.

Как показала практика, общественные советы, общественные палаты в Новосибирской области не создают собственных сайтов, ис-

¹¹ Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления: старосты сельских населенных пунктов, территориальное общественное самоуправление, общественный контроль в муниципальных образованиях : сборник информ.-метод. материалов / авт.-сост. М. А. Чекрыга. Новосибирск, 2020.

¹² Михеева Т. Н., Шабалин Г. Ю. Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 3. С. 22–27.

пользуя страницы официальных сайтов органов местного самоуправления, обновляя информацию о своей деятельности от одного раза в квартал до раза в год. Для действующего субъекта общественного контроля этого недостаточно. Информация должна выкладываться по мере возникновения оснований. Как представляется, поводов для этого достаточно — участие в мероприятиях, среди которых заседания (пленарные, заседания комиссий), общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, участие в работе сессий районного совета депутатов, собрания трудовых коллективов и общественности, в информировании населения о деятельности органов местного самоуправления, анкетирование населения с целью оценки качества предоставления услуг учреждениями здравоохранения, участие в районных мероприятиях и акциях, в публичных слушаниях, в работе организационных комитетов, комиссий, рабочих групп органов местного самоуправления. Существование перечисленных форм работы свидетельствует об интеграции субъектов общественного контроля в сферу деятельности органов власти. На основании вышеизложенного предлагается законодательно закрепить «организующую» обязанность по распространению сведений о проведенной работе: пункт 5 ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 212-ФЗ, предусматривающий обязанность субъектов общественного контроля при его осуществлении обнародовать информацию о своей деятельности и о результатах контроля, дополнить уточнением «по мере возникновения оснований, но не реже одного раза в квартал».

Выявленные проблемы

Результаты опубликованного в указанном выше методическом пособии опроса позволили обнаружить несколько проблем организации и дея-

тельности субъектов общественного контроля на местном уровне, среди которых:

- 1) низкая активность жителей, вовлекаемых в общественную работу;
- 2) слабая поддержка общественных палат со стороны глав муниципальных образований;
- 3) включение в составы общественных советов муниципальных служащих, затрудняющее общественный контроль за деятельностью органов муниципальной власти; дублирование составов участников и решаемых вопросов;
- 4) отсутствие в Федеральном законе № 212-ФЗ единых норм по созданию и организации деятельности муниципальных общественных палат (общественных советов), как и в законах регионов; нарушение внутренней логики указанного закона.

1. Вопрос вовлечения граждан в общественную жизнь не является легко решаемым. Об этом говорят и зарубежные авторы, описывая, например, опыт вовлечения граждан местными властями в планирование территорий: несмотря на то что обеспечение более широкого участия общественности в планировании дает множество преимуществ, зачастую его либо трудно достичь, либо оно остается относительно низким¹³. В целях решения проблемы низкой активности жителей в мероприятиях по общественному контролю за деятельностью органов публичной власти предлагается создавать условия для максимального информирования граждан о деятельности таких органов власти. Э. Н. Вольфсон пишет о том, что «с целью предоставления возможности гражданам для ознакомления с информацией о деятельности органа государственной власти (местного самоуправления) необходимо размещать данную информацию на его официальном сайте в сети “Интернет”, при этом регулярно ее обновляя. ... Актуализировать формы и способы обратной связи с гражданами, т.е. развивать онлайн-взаимодействие (“горячие линии”, опросы на официальных сайтах органов государственной

¹³ Wilson A., Tewdwr-Jones M., Comber R. Urban planning, public participation and digital technology: App development as a method of generating citizen involvement in local planning processes // URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2399808317712515> (дата обращения: 01.12.2021).

власти и местного самоуправления и т.п.)»¹⁴. Т. К. Красильникова, Г. Г. Егоров, С. Ю. Казаченок, М. Г. Мартиросян предлагают использовать интернет-ресурсы, аналогичные сайту <http://regulation.gov.ru>, для общественного обсуждения проектов муниципальных нормативных правовых актов, а впоследствии возложить обязанность размещения таких проектов на органы местного самоуправления¹⁵. Это представляется оправданным, поскольку стало очевидным, что теорий управления недостаточно, чтобы понять преимущества и риски принимаемых решений, оказываемых услуг¹⁶. Например, в Болонье (Италия) успешным оказался проект «цифрового» взаимодействия граждан и местных властей, который включал в себя веб-сайт, выполняющий информативную функцию, далее — предоставление муниципальных онлайн-услуг, в последующем было запланировано проведение мероприятий, касающихся онлайн-взаимодействия с общественностью — общественных консультаций, составление бюджета с участием общественности¹⁷. В литературе можно встретить различные предложения, направленные на решение проблемы включения граждан в обсуждение проектов актов, документов. Они направлены на создание условий, максимально упрощающих поиск информации и участие в

контроле. Среди них и определение критерия общественной значимости проектов, по которым отграничиваются одни проекты от других, предлагаемых к обсуждению; и опубликование с проектом акта пояснительной информации; и вовлечение средств массовой информации в процесс распространения сведений об обсуждении актов, а также введение процедуры, обеспечивающей действительный учет результатов общественного обсуждения¹⁸. Учитывая, что инициатива общественного контроля должна исходить от граждан, в первую очередь необходима максимальная открытость и полнота информации о деятельности органа публичной власти. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в пп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 13 предусматривает размещение в сети «Интернет» информации о деятельности органов местного самоуправления, к которой относятся тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований. О собственных актах исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, даже учитывая, что большую часть социально значимых вопросов решает администрация, в законе

¹⁴ Вольфсон Э. Н. Общественный контроль как механизм дебиюрократизации государственного управления и местного самоуправления // Сборник научных трудов по материалам IV Научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей с международным участием. Кемерово : Кузбасский гос. тех. ун-т имени Т.Ф. Горбачева, 2018. С. 14–22.

¹⁵ Красильникова Т. К., Егоров Г. Г., Казаченок С. Ю., Мартиросян М. Г. Институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов как один из механизмов действия электронной демократии и ее роль в формировании гражданского общества в России // Повсеместные вычисления и Интернет вещей: предпосылки для развития ИКТ. Исследования в области вычислительного интеллекта. Т. 826. Springer Cham, 2019. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-13397-9_2 (дата обращения: 01.12.2021).

¹⁶ Brandsen T., Steen T., Verschuere B. Co-creation and co-production in public services: Urgent issues in practice and research // URL: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85047050192&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&nlo=&nlr=&nls=&sid=c274db2f2dbfd6a7e5ae184f05c3814f&sot=b&sdt=b&sl=50&s=TITLE-ABS-KEY%28citizen+involvement+in+local+issues%29&relpos=75&citeCnt=18&searchTerm=> (дата обращения: 01.12.2021).

¹⁷ Bartoletti R., Faccioli F. Public Engagement, Local Policies, and Citizens' Participation: An Italian Case Study of Civic Collaboration // URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2056305116662187> (дата обращения: 01.12.2021).

¹⁸ Базыкин А. Ю. Правовое регулирование общественного обсуждения нормативных правовых актов с использованием телекоммуникационных технологий // Журнал российского права. 2021. № 2. С. 171–182.

ничего не сказано. Как представляется, соответствующие изменения должны быть отражены в указанном законе.

2. Сегодня субъекты общественного контроля — реальность, которую необходимо принимать, поскольку эффектом от их работы является характеристика состояния легитимности органа власти, определение соответствующего уровня доверия общества к конкретному органу управления¹⁹. Однако указанные структуры не всегда удобны и не во всем защищены. Существует мнение, что действующее законодательство сводит на нет усилия субъектов общественного контроля, поскольку законом не установлено ответственности за воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля, что в совокупности с рекомендательным характером результатов общественного контроля нивелирует его значение²⁰. Действительно, гарантий деятельности субъектов общественного контроля на сегодняшний день нет, что позволяет высказать предложение закрепить в КоАП РФ ответственность за воспрепятствование осуществлению общественного контроля субъектами общественного контроля. Кроме этого, высказываются предложения «...определить на правовом уровне обязанности должностных лиц государственных органов во взаимодействии с институтами общественного контроля, чтобы установить ответственность этих должностных лиц за создание препятствий для общественного контроля»²¹. Однако норма,

предусматривающая права и обязанности субъектов общественного контроля, уже существует — статья 10 Федерального закона № 212-ФЗ. И этим правам корреспондируют права и обязанности должностных лиц. В силу чего правило об административной ответственности может иметь общую формулировку.

3. Включение в состав общественных советов муниципальных служащих, как представляется, должно быть исключено, поскольку Федеральный закон № 212-ФЗ прямо запрещает формирование субъектов общественного контроля с участием указанных лиц (ч. 4 ст. 13). Вопрос дублирования составов и решаемых вопросов должен быть преодолен путем проведения ревизии правовых документов, положенных в основу деятельности субъектов общественного контроля.

4. Вопросы юридических неточностей, содержащихся в Федеральном законе № 212-ФЗ²², недостаточности правового регулирования, установленного указанным документом, включая обсуждение предложений о кодификации Федерального закона № 212-ФЗ в Основы законодательства об общественном контроле с целью повышения уровня формализации правовых процедур²³, необходимости включения в круг субъектов общественного контроля общественных объединений, а также негосударственных некоммерческих организаций (поскольку на основании ст. 3 Федерального закона № 212-ФЗ они также вправе осуществлять общественный контроль)²⁴, а также неоправданно длительного

¹⁹ Тепляшин И. В. Общественные советы в системе субъектов общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 9. С. 3–7.

²⁰ Добряков Д. А. Общественный контроль как вид правозащитной деятельности в Российской Федерации // Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти профессора Ф. М. Рудинского. М., 2021. С. 18–22.

²¹ Ахадова Д. Ф. Недостатки системы общественного контроля над органами государственной власти // Меридиан. 2019. № 15 (33). С. 1–5.

²² Тепляшин И. В. Участие институтов гражданского общества в формировании общественных советов при органах государственной власти: основные способы и некоторые проблемы // Российская юстиция. 2018. № 6. С. 5–8.

²³ Свинин Е. В. Техничко-юридические средства укрепления правопорядка в сфере общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2021. № 4. С. 14–17.

²⁴ Белешев Н. А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 12–13.

невнесения изменений в Федеральный закон № 212-ФЗ²⁵ обсуждаются давно. Среди них проблема незакрепления граждан среди субъектов общественного контроля²⁶, как и «...полное отсутствие специфических форм, методов, а также мероприятий общественного контроля в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁷.

В. В. Гриб писал об отсутствии какого-либо продвижения в вопросах правового регулирования деятельности общественных советов на региональном и местном уровне: «Несмотря на многочисленные дискуссии, типовые модельные законы об общественных советах при региональных и местных органах власти по прошествии пяти лет так и не были приняты»²⁸. Вместе с тем «государство вынуждено создавать механизмы для сдерживания самого себя. Одним из них как раз и является общественный контроль. При этом закрепленные в законодательстве формы и методы деятельности субъектов общественного контроля должны быть реально функционирующими, а не декларационными. В этой связи необходимо уделять пристальное внимание качеству действующего законодательства»²⁹. Несмотря на все ожидания, многократное обсуждение проблем нехватки правового регулирования, изменений в Федеральный закон № 212-ФЗ не внесено. Сегодня

на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ представлен законопроект № 997950-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по развитию территориального общественного самоуправления»³⁰. Документом предложено перечень субъектов общественного контроля дополнить органами территориального общественного самоуправления. Рассмотрение законопроекта не завершено. Других законодательных инициатив не зафиксировано.

В условиях пандемии деятельность общественных советов продолжает требовать безостановочного течения процессов управления. Органы государственной власти, органы местного самоуправления не остановили свою работу, значительное число рабочих групп, совещаний, заседаний проводится в формате дистанционной связи. Данный опыт может быть использован в деятельности субъектов общественных советов, общественных палат. В связи с этим представляется целесообразным закрепление в типовых положениях об общественных советах нормы, предусматривающей возможность проведения заседаний удаленно (с использованием видео-конференц-связи). Данное правило может войти и в регламенты общественных палат субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований с использованием следующих формулировок: «Работа

²⁵ Савченко М. С., Гончаров В. В. Органы государственной безопасности в России как объект общественного контроля: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 55–59.

²⁶ Михеев Д. С., Ефремов А. А. Понятие и сущность общественного контроля деятельности органов местного самоуправления // Марийский юридический вестник. 2019. № 4 (31). С. 16–19; Белов В. Е. К вопросу о необходимости правового разграничения понятий общественного и гражданского контроля (на примере сферы государственных закупок) // Юрист. 2020. № 6. С. 11–18; Троицкая Т. В. Субъекты осуществления общественного контроля в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 4 (135). С. 220–229.

²⁷ Залесны Я., Штырлова М. Я., Гончаров В. В. Органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации как объект общественного контроля // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2020. Т. 3. № 3. С. 45–49.

²⁸ Гриб В. В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя // Российская юстиция. 2019. № 9. С. 2–6.

²⁹ Свинин Е. В. Государство и общественный контроль: идеологические аспекты формирования правового порядка // *Ius publicum et privatum*. 2020. № 4 (9). С. 41–44.

³⁰ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.04.2022).

общественной палаты осуществляется в очном формате. По решению председателя общественной палаты ее работа может быть организована в удаленном режиме (с использованием средств видео-конференц-связи). Если проведение заседания, начавшегося в удаленном режиме, по техническим причинам стало невозможным, председатель общественной палаты, председательствующий вправе объявить перерыв или закрыть заседание комиссии с перенесением нерассмотренных вопросов на другое заседание, которое должно быть проведено не позднее одного рабочего дня со дня начала проведения заседания.

Председатель Общественной палаты, председательствующий вправе объявить перерыв в иных случаях, но не более чем на 3 часа».

В соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 212-ФЗ общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих Федеральному закону № 212-ФЗ, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. Публичные слушания в соответствии с ч. 2 ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут быть организованы представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования. Частью 4 ст. 28 названного Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено определение порядка организации и проведения публичных слушаний уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Как показала практика, в порядок организации и проведения публичных слушаний включается значительное число вопросов: от назначения

публичных слушаний, организации регистрации, выступлений участников до оснований признания публичных слушаний несостоявшимися. В связи с этим указанная выше норма представляется некорректной в части, допускающей включение данного порядка в устав муниципального образования. Учитывая, что устав муниципального образования является основным нормативным правовым актом муниципального образования, регламентирующим работу всего муниципалитета, включение в него значительного по объему текста, посвященного публичным слушаниям, не представляется целесообразным. На основании изложенного из ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ предлагается исключить правило о возможности определения порядка организации и проведения публичных слушаний лишь уставом муниципального образования.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы: развитие общественного контроля в муниципальных образованиях регионов СФО осуществляется неравномерно; принятие Федерального закона № 212-ФЗ заложило основы для развития общественного контроля, однако не спровоцировало повышенной активности в создании субъектов общественного контроля. Среди причин, препятствующих развитию рассматриваемого правового института: недостаточная активность населения, в том числе связанная с низкой информированностью населения о возможностях, правовых основаниях, формах работы, процедуре создания, об опыте деятельности субъектов общественного контроля; наличие правовых проблем действующего законодательства (отсутствие необходимой правовой регламентации рассматриваемой сферы, длительное невнесение изменений в правовое поле, регулирующее рассматриваемую сферу отношений).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ахадова Д. Ф. Недостатки системы общественного контроля над органами государственной власти // Меридиан. — 2019. — № 15 (33). — С. 1–5.
2. Базыкин А. Ю. Правовое регулирование общественного обсуждения нормативных правовых актов с использованием телекоммуникационных технологий // Журнал российского права. — 2021. — № 2. — С. 171–182.
3. Безруков А. В., Тепляшин И. В. Современная модель конституционного правопорядка: контуры формирования // Журнал российского права. — 2021. — № 1. — С. 77–88.
4. Белешев Н. А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 3. — С. 12–13.
5. Белов В. Е. К вопросу о необходимости правового разграничения понятий общественного и гражданского контроля (на примере сферы государственных закупок) // Юрист. — 2020. — № 6. — С. 11–18.
6. Борисов Г. А., Румянцев М. Б. Правотворчество и баланс ветвей власти // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 9. — С. 16–19.
7. Вольфсон Э. Н. Общественный контроль как механизм деbüroкратизации государственного управления и местного самоуправления // Сборник научных трудов по материалам IV Научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей с международным участием. — Кемерово : Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачева, 2018. — С. 14–22.
8. Гончаров В. В. Вопросы соотношения общественного контроля власти и народовластия (конституционно-правовой анализ) // Юрист. — 2019. — № 9. — С. 45–52.
9. Гончаров В. В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 10. — С. 155–171.
10. Гончаров В. В. Условия ограничения права граждан Российской Федерации на осуществление общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». — 2019. — № 4. — С. 45–53.
11. Гриб В. В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя // Российская юстиция. — 2019. — № 9. — С. 2–6.
12. Добряков Д. А. Общественный контроль как вид правозащитной деятельности в Российской Федерации // Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти профессора Ф. М. Рудинского. — М., 2021. — С. 18–22.
13. Залесны Я., Штырлова М. Я., Гончаров В. В. Органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации как объект общественного контроля // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. — 2020. — Т. 35. — № 3. — С. 45–49.
14. Красильникова Т. К., Егоров Г. Г., Казаченок С. Ю., Мартыросян М. Г. Институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов как один из механизмов действия электронной демократии и ее роль в формировании гражданского общества в России // Повсеместные вычисления и Интернет вещей: предпосылки для развития ИКТ. Исследования в области вычислительного интеллекта / Е. Попкова (ред.). — Т. 826. — Springer Cham, 2019. — URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-13397-9_2.
15. Маркина Е. В., Позднышов А. Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 5. — С. 50–54.
16. Михеев Д. С., Ефремов А. А. Понятие и сущность общественного контроля деятельности органов местного самоуправления // Марийский юридический вестник. — 2019. — № 4 (31). — С. 16–19.
17. Михеева Т. Н., Шабалин Г. Ю. Совершенствование законодательства об электоральном общественном контроле // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 3. — С. 22–27.
18. Рочева Е. А. К вопросу об общественном контроле // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. — 2019. — № 12. — С. 200–206.

19. Савченко М. С., Гончаров В. В. Органы государственной безопасности в России как объект общественного контроля: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 5. — С. 55–59.
20. Сборник информационно-методических материалов «Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления: старосты сельских населенных пунктов, территориальное общественное самоуправление, общественный контроль в муниципальных образованиях» / авт.-сост. М. А. Чекрыга. — Новосибирск : Арсенал, 2020. — 108 с.
21. Свинин Е. В. Государство и общественный контроль: идеологические аспекты формирования правового порядка // *Ius publicum et privatum*. — 2020. — № 4 (9). — С. 41–44.
22. Свинин Е. В. Техничко-юридические средства укрепления правопорядка в сфере общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2021. — № 4. — С. 14–17.
23. Тепляшин И. В. Общественные советы в системе субъектов общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. — 2019. — № 9. — С. 3–7.
24. Тепляшин И. В. Участие институтов гражданского общества в формировании общественных советов при органах государственной власти: основные способы и некоторые проблемы // Российская юстиция. — 2018. — № 6. — С. 5–8.
25. Троицкая Т. В. Субъекты осуществления общественного контроля в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2020. — № 4 (135). — С. 220–229.
26. 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.
27. Bartoletti R., Faccioli F. Public Engagement, Local Policies, and Citizens' Participation: An Italian Case Study of Civic Collaboration // URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2056305116662187> (дата обращения: 01.12.2021).
28. Brandsen T., Steen T., Verschuere B. Co-creation and co-production in public services: Urgent issues in practice and research // URL: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85047050192&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&nlo=&nlr=&nls=&sid=c274db2f2dbfd6a7e5ae184f05c3814f&sot=b&sdt=b&sl=50&s=TITLE-ABS-KEY%28citizen+involvement+in+local+issues%29&relpos=75&citeCnt=18&searchTerm=> (дата обращения: 01.12.2021).
29. Chompunth C. Public participation in environmental management in constitutional and legal frameworks // URL: <http://thescpub.com/abstract/10.3844/ajassp.2013.73.80> (дата обращения: 01.12.2021).
30. Wilson A., Tewdwr-Jones M., Comber R. Urban planning, public participation and digital technology: App development as a method of generating citizen involvement in local planning processes // URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2399808317712515> (дата обращения: 01.12.2021).

Материал поступил в редакцию 7 апреля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Akhadova D. F. Nedostatki sistemy obshchestvennogo kontrolya nad organami gosudarstvennoy vlasti // Meridian. — 2019. — № 15 (33). — S. 1–5.
2. Bazykin A. Yu. Pravovoe regulirovanie obshchestvennogo obsuzhdeniya normativnykh pravovykh aktov s ispolzovaniem telekommunikatsionnykh tekhnologiy // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2021. — № 2. — S. 171–182.
3. Bezrukov A. V., Teplyashin I. V. Sovremennaya model konstitutsionnogo pravoporyadka: kontury formirovaniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2021. — № 1. — S. 77–88.

4. Beleshev N. A. Obshchestvennyy kontrol za deyatelnostyu organov publichnoy vlasti kak priznak ee legitimnosti // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2021. — № 3. — S. 12–13.
5. Belov V. E. K voprosu o neobkhodimosti pravovogo razgranicheniya ponyatiy obshchestvennogo i grazhdanskogo kontrolya (na primere sfery gosudarstvennykh zakupok) // *Yurist*. — 2020. — № 6. — S. 11–18.
6. Borisov G. A., Rumyantsev M. B. Pravotvorchestvo i balans vetvey vlasti // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2020. — № 9. — S. 16–19.
7. Volfson E. N. Obshchestvennyy kontrol kak mekhanizm debyurokratizatsii gosudarstvennogo upravleniya i mestnogo samoupravleniya // *Sbornik nauchnykh trudov po materialam IV Nauchno-prakticheskoy konferentsii shkolkov, studentov i prepodavateley s mezhdunarodnym uchastiem*. — Kemerovo: Kuzbasskiy gosudarstvennyy tekhnicheskii universitet imeni T.F. Gorbacheva, 2018. — S. 14–22.
8. Goncharov V. V. Voprosy sootnosheniya obshchestvennogo kontrolya vlasti i narodovlastiya (konstitutsionno-pravovoy analiz) // *Yurist*. — 2019. — № 9. — S. 45–52.
9. Goncharov V. V. Pravovoe regulirovanie instituta obshchestvennogo kontrolya: mezhdunarodnyy i zarubezhnyy opyt // *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. — 2019. — № 10. — S. 155–171.
10. Goncharov V. V. Usloviya ogranicheniya prava grazhdan Rossiyskoy Federatsii na osushchestvlenie obshchestvennogo kontrolya (konstitutsionno-pravovoy analiz) // *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiyskomu yuridicheskemu zhurnalu»*. — 2019. — № 4. — S. 45–53.
11. Grib V. V. Problemy i tendentsii razvitiya pravovykh osnov ob obshchestvennom kontrole: pyat let spustya // *Rossiyskaya yustitsiya*. — 2019. — № 9. — S. 2–6.
12. Dobryakov D. A. Obshchestvennyy kontrol kak vid pravozashchitnoy deyatelnosti v Rossiyskoy Federatsii // *Materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii, posvyashchennoy pamyati professora F. M. Rudinskogo*. — M., 2021. — S. 18–22.
13. Zalesny Ya., Shtyrlova M. Ya., Goncharov V. V. Organy zakonodatel'noy (predstavitel'noy) vlasti subektov Rossiyskoy Federatsii kak obekt obshchestvennogo kontrolya // *Yuridicheskii vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta*. — 2020. — T. 35. — № 3. — S. 45–49.
14. Krasilnikova T. K., Egorov G. G., Kazachenok S. Yu., Martirosyan M. G. Institut obshchestvennogo obsuzhdeniya proektov normativnykh pravovykh aktov kak odin iz mekhanizmov deystviya elektronnoy demokratii i ee rol v formirovanii grazhdanskogo obshchestva v Rossii // *Povsemestnye vychisleniya i Internet veshchey: predposylki dlya razvitiya IKT. Issledovaniya v oblasti vychislitel'nogo intellekta* / E. Popkova (red.). — T. 826. — Springer Cham, 2019. — URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-13397-9_2.
15. Markina E. V., Pozdnyshov A. N. Rasshirenie prav grazhdan Rossiyskoy Federatsii v sfere osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya kak sposob preduprezhdeniya konstitutsionnykh konfliktov // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2020. — № 5. — S. 50–54.
16. Mikheev D. S., Efremov A. A. Ponyatie i sushchnost obshchestvennogo kontrolya deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya // *Mariyskiy yuridicheskii vestnik*. — 2019. — № 4 (31). — S. 16–19.
17. Mikheeva T. N., Shabalin G. Yu. Sovershenstvovanie zakonodatelstva ob elektoralnom obshchestvennom kontrole // *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. — 2021. — № 3. — S. 22–27.
18. Rocheva E. A. K voprosu ob obshchestvennom kontrole // *Problemy ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka: nauka, praktika, tendentsii*. — 2019. — № 12. — S. 200–206.
19. Savchenko M. S., Goncharov V. V. Organy gosudarstvennoy bezopasnosti v Rossii kak obekt obshchestvennogo kontrolya: konstitutsionno-pravovye aspekty // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2020. — № 5. — S. 55–59.
20. *Sbornik informatsionno-metodicheskikh materialov «Formy uchastiya grazhdan v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya: starosty selskikh naselennykh punktov, territorialnoe obshchestvennoe samoupravlenie, obshchestvennyy kontrol v munitsipalnykh obrazovaniyakh»* / avt.-sost. M. A. Chekryga. — Novosibirsk: Arsenal, 2020. — 108 s.
21. Svinin E. V. Gosudarstvo i obshchestvennyy kontrol: ideologicheskie aspekty formirovaniya pravovogo poriyadka // *Ius publicum et privatum*. — 2020. — № 4 (9). — S. 41–44.

22. Svinin E. V. Tekhniko-yuridicheskie sredstva ukrepleniya pravoporyadka v sfere obshchestvennogo kontrolya za deyatelnostyu ugolovno-ispolnitelnoy sistemy Rossiyskoy Federatsii // Ugolovno-ispolnitelnaya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie. — 2021. — № 4. — S. 14–17.
23. Teplyashin I. V. Obshchestvennye sovery v sisteme subektov obshchestvennogo kontrolya // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2019. — № 9. — S. 3–7.
24. Teplyashin I. V. Uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v formirovaniy obshchestvennykh sovetov pri organakh gosudarstvennoy vlasti: osnovnye sposoby i nekotorye problemy // Rossiyskaya yustitsiya. — 2018. — № 6. — S. 5–8.
25. Troitskaya T. V. Subekty osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya v Rossii // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. — 2020. — № 4 (135). — S. 220–229.
26. Khachatryan M. S. Obshchestvennyy kontrol v Rossiyskoy Federatsii i narodnyy kontrol v SSSR: sravnitelno-pravovoy analiz modeley // Istoriko-pravovye problemy: novyy rakurs. — 2015. — № 11 — S. 115–125.
27. Bartoletti R., Faccioli F. Public Engagement, Local Policies, and Citizens' Participation: An Italian Case Study of Civic Collaboration // URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2056305116662187> (data obrashcheniya: 01.12.2021).
28. Brandsen T., Steen T., Verschuere B. Co-creation and co-production in public services: Urgent issues in practice and research // URL: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85047050192&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&nlo=&nlr=&nls=&sid=c274db2f2dbfd6a7e5ae184f05c3814f&sot=b&sdt=b&sl=50&s=TITLE-ABS-KEY%28citizen+involvement+in+local+issues%29&relpos=75&citeCnt=18&searchTerm=> (data obrashcheniya: 01.12.2021).
29. Chompunth C. Public participation in environmental management in constitutional and legal frameworks // URL: <http://thescipub.com/abstract/10.3844/ajassp.2013.73.80> (data obrashcheniya: 01.12.2021).
30. Wilson A., Tewdwr-Jones M., Comber R. Urban planning, public participation and digital technology: App development as a method of generating citizen involvement in local planning processes // URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2399808317712515> (data obrashcheniya: 01.12.2021).