

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2025.170.1.038-047

М. А. Кокотова*

О толковании законодательного понятия общественного контроля в деятельности отдельных местных общественных палат (советов)

Аннотация. Целью статьи являются поиск и описание различий между легальной конструкцией общественного контроля и ее осуществлением на материалах практики реализации Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» местными общественными палатами (советах). Рассматривались данные об осуществлении общественного контроля с официальных сайтов местных общественных палат (советов), список которых взят с соответствующих официальных сайтов органов государственной власти субъектов РФ. Проанализированы 5 % (19 сайтов) от общего количества сайтов субъектов РФ, где была найдена информация об общественных палатах. Был проведен анализ законодательства и муниципальных правовых актов, регулирующих рассматриваемые отношения, а также документов общественных палат (советов) об осуществлении контроля с 2019 по 2023 г. Автор делает вывод о том, что общественный контроль используется преимущественно как форма помощи граждан органам местного самоуправления, при этом положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закрепляющие перечень объектов контроля, толкуются расширительно, а положения о составе информации, подлежащей размещению субъектами контроля по итогам проверочных мероприятий, — ограничительно.

Ключевые слова: общественный контроль; местные общественные палаты; местные общественные советы; осуществление контроля; подконтрольные субъекты; инициаторы контроля; опубликование; толкование закона; социология права; нормы.

Для цитирования: Кокотова М. А. О толковании законодательного понятия общественного контроля в деятельности отдельных местных общественных палат (советов) // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 1. — С. 38–47. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.170.1.038-047.

© Кокотова М. А., 2025

* Кокотова Мария Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева
Комсомольская ул., д. 21, г. Екатеринбург, Российская Федерация, 620137
km231089@yandex.ru

The Interpretation of the Legislative Concept of Public Control in the Work of Individual Local Public Chambers (Councils)

Maria A. Kokotova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V.F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russian Federation
km231089@yandex.ru

Abstract. The paper aims to find and describe the differences between the legal structure of public control and its implementation based on the results of implementing Federal Law No. 212-FZ dated 21.07.2014 «On the Foundations of Public Control in the Russian Federation» by local public chambers (councils). The author examined the data on the implementation of public control from the official websites of local public chambers (councils), the list of which was taken from the relevant official websites of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation. The author analyzed 5 % (19 websites) out of the total number of websites of constituent entities of the Russian Federation where information about public chambers was found. The author carried out the analysis of legislation and municipal legal acts regulating the relations in question, as well as documents of public chambers (councils) on the implementation of control from 2019 to 2023. The author concludes that public control is used primarily as a form of assistance to citizens provided by local governments, while the provisions of the Federal Law «On the Foundations of Public Control in the Russian Federation» fixing the list of control objects are interpreted broadly, and the provisions regulating the composition of information to be posted by control entities based on the results of verification activities are restrictive.

Keywords: public control; local public chambers; local public councils; control; controlled entities; initiators of control; publication; interpretation of the law; sociology of law; norms.

Cite as: Kokotova MA. The Interpretation of the Legislative Concept of Public Control in the Work of Individual Local Public Chambers (Councils). *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(1):38-47. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.170.1.038-047.

В статье положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об общественном контроле) рассматриваются через призму практики его реализации местными общественными палатами (совета́ми) в России; при этом внимание уделяется лишь тем моментам, в которых буквальное содержание Закона об общественном контроле и его реализация расходятся.

Данный подход можно обосновывать тем, что «сконструированность правовой системы и ее воспроизводство (инновационное и традиционное)»² задаются «действиями и ментальной активностью человека»³. В настоящем

исследовании он может быть полезен для лучшего уяснения содержания положений Закона об общественном контроле, позволяя принять во внимание их конкретизацию в практике и актах общественных палат (советов), а также расхождения между легальной конструкцией и ее воплощением на практике.

Данные. В настоящем исследовании использованы данные об осуществлении общественного контроля с официальных сайтов местных общественных палат (советов). Их перечень взят с официальных сайтов общественных палат субъектов РФ, перечень сайтов субъектов, в свою очередь, — с сайта Общественной палаты РФ. При этом рассматривались документы

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в редакции федеральных законов от 03.07.2016 № 353-ФЗ; от 29.12.2017 № 455-ФЗ; от 27.12.2018 № 498-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

² См.: Честнов И. Л. Конструктивистская парадигма в юриспруденции // Правоведение. 2016. № 2 (325). С. 70.

³ См.: Честнов И. Л. Указ. соч. С. 70.

не всех российских муниципальных общественных палат (советов), поскольку это составило бы чересчур большой объем данных. Исходя из наработок методологии юридической социологии, сокращение объема исследуемых материалов допустимо с учетом теории вероятности, а «уменьшение объема документов позволит извлечь из каждого больше информации»⁴.

Сокращение объема рассматриваемых материалов заключалось в ограничении числа рассмотренных сайтов и количества изученных документов. В выборку были включены данные каждого 20-го сайта; всего проанализированы данные 19 сайтов (т.е. 5 % от общего числа сайтов местных общественных палат (советов) РФ). Рассматривались учредительные акты указанных органов по состоянию на 11 сентября 2023 г., а также документы, размещенные в период с 2019 по 2023 г. (т.е. после принятия последних изменений в Закон об общественном контроле). К тому же выложенные ранее документы есть на сайте только одной из рассматриваемых палат⁵, поэтому они не учитывались, чтобы объем рассматриваемого материала по разным палатам был примерно равным.

Конструкция общественного контроля по Закону об общественном контроле. Закон об общественном контроле описывает свой предмет следующим образом. Субъектом контроля названы общественные палаты (советы) на всех уровнях власти. Соответственно, Закон не регулирует отношения по осуществлению специализированного общественного контроля (природоохранного, контроля за проведением выборов и т.д.) (ч. 3 ст. 2); данные виды контроля не будут рассматриваться и в настоящей статье. Объект контроля определяется как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с

федеральными законами отдельные публичные полномочия (ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 22).

Содержание контроля можно раскрыть через алгоритм его осуществления, который включает следующие этапы:

1. Инициирование контроля.
2. Получение данных о контролируемых объектах.
3. Оценка полученных данных и выводение результатов проверки.
4. Предоставление результатов проверки уполномоченным органам (должностным лицам) и опубликование сведений об осуществленном контроле.

Часть 1 ст. 18 Закона об общественном контроле содержит открытый перечень форм контроля, включающий общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания.

Описанная схема оставляет довольно многое на усмотрение самих общественных палат (советов), практика которых не только дополняет, но и порой изменяет по ряду позиций предусмотренную в Законе об общественном контроле схему. В частности, это касается предмета контроля, перечня субъектов, уполномоченных его инициировать, и порядка опубликования данных о результатах контрольных мероприятий.

Расширение предмета контроля в части круга подконтрольных субъектов. Наиболее принципиальным отличием можно назвать расширение предмета контроля⁶. В статьях 1 и 4 Закона об общественном контроле он определяется как деятельность органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Однако в практике рассматриваемых общественных палат (советов), помимо деятельности

⁴ Карбонье Ж. Юридическая социология / пер. с фр. и вступ. ст. В. А. Туманова. М. : Прогресс, 1986. С. 238–239.

⁵ Это сайт Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области.

⁶ Подобная практика осуществляется двумя из четырех общественных палат, которые приводят данные о результатах контроля на своих сайтах (50 %).

названных субъектов, проверяются также, например, организации общественного питания⁷, управляющие организации⁸. Для осуществления этого контроля используется проведение осмотров проверяемых объектов: детских площадок, подъездов многоквартирных домов, мест сбора мусора, т.е. контролируется в том числе территория, обязанности по содержанию которой, в соответствии с ч. 1 и 9 ст. 55.25 Градостроительного кодекса РФ⁹, лежат на собственниках многоквартирных домов. Органы же местного самоуправления лишь осуществляют контроль за тем, надлежащим ли образом выполняются эти обязательства. Конечно, можно предположить, что общественные палаты (советы) оценивают в данном случае качество осуществления муниципального контроля, однако это представляется чрезмерно большой натяжкой. Для осуществления подобного контроля потребовалась бы проверка достаточного количества управляющих компаний, сопровождаемая анализом данных о количестве и периодичности проверок управляющих организаций, проведенных органами местного самоуправления, что не делается. Что касается общественного питания, то создание условий для обеспечения жителей такими услугами относится к вопросам местного значения тех же городских и сельских поселений.

В проверке деятельности управляющих организаций есть своя логика. Уровень жизни населения непосредственно зависит от качества работы таких организаций. Содержание многоквартирных домов до появления управляющих организаций, как известно, осуществлялось в том числе местными органами власти, и сейчас этим могут заниматься в том числе муниципальные унитарные предприятия.

В то же время управление многоквартирным домом с очевидностью не является осуществлением властных полномочий. В силу этого общественный контроль управляющих организаций исходит из настолько расширительного толкования Закона об общественном контроле, что речь идет о принципиальном различии в преследуемых целях. По Закону об общественном контроле общественные палаты (советы) контролируют тех, кто осуществляет публичные полномочия, т.е. общество контролирует власть, обеспечивая тем самым ее легитимность¹⁰, «защиту прав и свобод человека и гражданина, учет общественного мнения, противодействие коррупции и повышение открытости и эффективности деятельности органов власти»¹¹. Но когда общественная палата проверяет деятельность управляющей организации, это скорее можно охарактеризовать как помощь общественности органам местного самоуправления в контроле

⁷ См.: Официальный сайт администрации г. Пыть-Яха // URL: <https://adm.gov86.org/399/688/2357/2747/>.

⁸ См.: акт о проведении общественного мониторинга Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области от 10.09.2019 № 2 (проверка благоустройства дома, управление которым осуществляет ООО «КТК “Прима”») // Городской округ Домодедово : официальный сайт. URL: [https://domod.ru/upload/iblock/dc5/Мониторинг от 10.09.2019г \(14\).pdf](https://domod.ru/upload/iblock/dc5/Мониторинг от 10.09.2019г (14).pdf) ; акт о проведении общественного мониторинга Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области от 10.09.2019 № 9 (проверка благоустройства дома, управление которым осуществляет ООО «Гюнай») // Городской округ Домодедово : официальный сайт. URL: [https://domod.ru/upload/iblock/098/Мониторинг от 10.09.2019г \(11\).pdf](https://domod.ru/upload/iblock/098/Мониторинг от 10.09.2019г (11).pdf) ; акт о проведении общественного мониторинга Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области от 10.02.2019 № 8 (проверка благоустройства дома, управление которым осуществляет ООО «КТК “Прима”») // Городской округ Домодедово : официальный сайт. URL: [https://domod.ru/upload/iblock/d16/Мониторинг от 10.09.2019г \(9\).pdf](https://domod.ru/upload/iblock/d16/Мониторинг от 10.09.2019г (9).pdf).

⁹ Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

¹⁰ См.: Белешев Н. А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 12–13.

¹¹ См.: Бердникова Е. В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 37.

за поднадзорными им субъектами; граждане здесь не контролируют представителей публичной власти, а помогают им.

Ту же цель преследует проверка исполнения национальных проектов¹², только в этом случае общественные палаты (советы) оказывают помощь не органам местного самоуправления, а органам государственной власти.

Конечно, любой общественный контроль направлен на выявление нарушений и тем самым помогает органам публичной власти. Однако контроль за органами публичной власти усложняет работу последних настолько, что необходим поиск баланса «между обеспечением беспрепятственной работы государственного аппарата и осуществлением полноценного контроля за ним со стороны общества»¹³; контроль же общественных палат (советов) за поднадзорными органам публичной власти организациями в норме должен облегчать работу указанных органов. Иными словами, общественный контроль всегда идет на пользу обществу, но деятельность конкретного органа публичной власти может даже затруднять.

Таким образом, проверку общественными палатами (советами) коммерческих организаций можно рассматривать как выход за пределы полномочий, закрепленных за ними Законом об общественном контроле. Правда, здесь необходима еще одна оговорка. Можно предполо-

жить, что управляющие организации подпадают под категорию «организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия», о которых говорится в ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 22 названного Закона. Определение таких организаций в законодательстве не закреплено, а оказание коммунальных услуг можно назвать деятельностью, затрагивающей публичный интерес. Исходя из этого можно предположить, что управляющие организации способны участвовать в осуществлении публичных полномочий. Законодательство субъектов РФ, в которых осуществляется описанная практика, также дает основания для подобного толкования: Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»¹⁴ содержит отсылочную норму, согласно которой объектами общественного контроля могут выступать, помимо государственных органов и организаций, «иные организации в соответствии с федеральными законами» (ст. 6), а статья 5 Закона Москвы «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг»¹⁵ в принципе определяет объект общественного контроля не через подконтрольных субъектов, а через сферы: благоустройство, жилищные и коммунальные услуги.

Впрочем, такие соображения спорные¹⁶, да и в принципе самостоятельное установление

¹² В качестве примера такого контроля см.: акт о проведении общественного мониторинга Общественной палаты городского округа Домодедово Московской области от 26.08.2019 № 8 // Городской округ Домодедово : официальный сайт. URL: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://domod.ru/upload/iblock/604/Мониторинг_МКД_от_26.08.docx&wdOrigin=BROWSELINK.

О таком контроле см. также: Азизов Ю. В. Общественный контроль: практика, проблемы, направления совершенствования // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2020. № 2 (41). С. 63–65.

¹³ См.: 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. 49.

¹⁴ Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 19.11.2014 № 96-оз «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2014. № 11. Ст. 1324.

¹⁵ Закон г. Москвы от 12.03.2014 № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг» // Ведомости Московской городской Думы. 2014. № 4. Ст. 61.

¹⁶ Например, А. В. Савоськин, анализируя законодательство о подаче обращений граждан, предлагает относить к организациям, осуществляющим публично-властные функции, не все, а лишь те организации,

общественной палатой круга организаций, подлежащих контролю, в отсутствие легального определения, очевидно, является чрезмерным усмотрением правоприменителя. Думается, что защита прав подконтрольных субъектов требует законодательного закрепления их перечня, исключающего неопределенность в истолковании. В частности, возможно закрепить в Законе об общественном контроле определение организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия (и/или полномочий, относимых к публичным), или критерии отнесения к таким организациям, тем самым уточнив объект общественного контроля.

Инициирование контроля. Часть 2 ст. 20 и часть 3 ст. 22 Закона об общественном контроле называют в качестве инициаторов контроля органы публичной власти и общественные палаты. В положениях и регламентах самих палат инициаторы контроля упоминаются лишь через указание на то, кто принимает планы работы палаты (которые включают в том числе мероприятия по проведению общественного контроля). Данные планы утверждаются руководством общественных палат (советов) в лице различных органов и лиц¹⁷, реже — всей палатой¹⁸.

Таким образом, участие в этой процедуре лиц, не входящих в состав палаты, нормативно не закрепляется, однако в практике обществен-

ных палат (советов) упоминается проведение проверки в связи с наличием многочисленных обращений граждан¹⁹ — т.е. граждане здесь тоже выступают инициаторами, но не напрямую, а косвенно.

Помимо указанных, логически возможными вариантами могут быть инициирование контрольных мероприятий членами общественных палат (советов) или их группами, а также гражданами. Первый вариант, впрочем, вполне может осуществляться и в отсутствие нормативного закрепления; от второго же, отказались, вероятно, для того, чтобы оставить за общественной палатой (советом) свободу самостоятельно определять, насколько необходимо осуществление контроля в каждом конкретном случае.

Процедура инициирования контроля физическими лицами и их объединениями особенно важна с учетом того, что она связывает членов общественных палат (советов) с остальными гражданами. Характер этой связи можно описать как отношения активистов с представляемым ими населением. По сути, обращения граждан в общественные палаты (советы) являются не столько юридическим основанием для проведения проверки, сколько фактическим доказательством наличия проблем, требующих реагирования со стороны общественных палат (советов). Иными словами, обращения граждан лишь по-

которые учреждены публично-правовыми образованиями. См.: Савоськин А. В. Обращения граждан в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 12.

¹⁷ Председатель общественной палаты (см., например: п. 2 ст. 46 Регламента Общественной палаты Раменского городского округа Московской области // Официальный информационный портал Раменского городского округа. URL: <https://ramenskoye.ru/okrug/obshchestvennaya-palata> ; п. 2 ст. 45 Регламента Общественной палаты городского округа Красногорск Московской области // Общественная палата городского округа Красногорск Московской области : официальный сайт. URL: <https://krasnogorsk-op.ru/>) или совет общественной палаты (см., например: пп. 1 п. 6 ст. 13 Положения об Общественной палате городского округа Домодедово Московской области // Городской округ Домодедово : официальный сайт // URL: https://domod.ru/city/public_chamber/normative_base.php).

¹⁸ Из рассмотренных актов подобное предусматривают только пункт 1 ст. 20 Регламента Общественной палаты Заводоуковского городского округа Тюменской области (Официальный портал органов государственной власти Тюменской области // URL: https://zavodoukovsk.admtymen.ru/mo/Zavodoukovsk/socium/Public_Chamber.htm) и пункт 1 ст. 11 Регламента Общественной палаты Колпнянского района Орловской области (Администрация Колпнянского района : официальный сайт // URL: <https://kolpna-adm.ru/>).

¹⁹ См. акт Общественной палаты городского округа Домодедово от 01.08.2019 № 6 о мониторинге своевременного вывоза мусора.

вод, а основанием для проведения проверки является решение общественной палаты (совета).

Предоставленные гражданам возможности кажутся довольно незначительными, однако вряд ли можно было ожидать от практики общественных палат (советов) большего с учетом того, что законодательством участие граждан «ставится в зависимость от воли третьих лиц, т.е. организаторов»²⁰ общественного контроля. Данная практика подтверждает обоснованность выводов о том, что «если законодатель, структурируя такой, казалось бы, важнейший институт и инструмент, при помощи которого граждане могут непосредственно принимать участие в управлении делами государства, не включает в перечень его субъектов гражданина Российской Федерации, институт общественного контроля теряет смысл, так как само его наименование уже должно предполагать наличие в кругу субъектов граждан, представителей общественности, институтов гражданского общества, а не ангажированных подконтрольными органами псевдообщественных структур»²¹.

Опубликование сведений о контроле. В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 10 Закона об общественном контроле субъекты общественного контроля обязаны «обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и о результатах контроля в соответствии с настоящим Федеральным

законом». В то же время это требует ресурсов, которых может не быть у муниципальных общественных палат (советов), вероятно, поэтому на сайтах большинства рассмотренных органов нет данных об осуществляемом ими контроле.

Если рассматривать размещаемую информацию, можно увидеть, что либо публикуются и план проведения контроля, и данные о выявленных нарушениях или их отсутствии (в трех общественных палатах) либо только данные о плане или о факте проведения контроля без сведений о выявленных нарушениях (в одной палате), либо не публикуется ничего (в 15 общественных палатах (советах)).

Таким образом, понятие «результаты контроля» трактуется как отчет палаты о своей деятельности, о факте проведения проверок, тогда как опубликование результатов этих проверок фактически являются факультативным.

Представляется, что такое понимание не является очевидным и само собой разумеющимся; в частности, оно кардинально отличается от подхода, в соответствии с которым необходимо, «чтобы граждане рассчитывали на публичную информацию»²², включающую и «отчет постфактум, даваемый после события, сбоя или ошибки, и предварительные организационные и управленческие процедуры, процессы и практику, которая предназначена для обеспечения отчетности для публичных целей и задач»²³.

²⁰ См.: Михеева Т. Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 180.

²¹ 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. 53.

О необходимости включения граждан в перечень субъектов общественного контроля пишет также Т. В. Троицкая (Троицкая Т. В. Гражданин Российской Федерации — субъект осуществления общественного контроля в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». 2020. Т. 20. № 4. С. 467).

Возможно, именно этим объясняется недостаточная активность населения, препятствующая развитию института общественного контроля, о которой пишет М. А. Чекрыга (Чекрыга М. А. Общественный контроль в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 12 (145). С. 55).

²² Onagoity J. Democracia y acceso a la información pública // Revista Argentina de Teoría Jurídica. 2017. Vol. 17. P. 15.

²³ Melvin D., Frederickson H. G. Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust. Washington, 2011. P. 67. URL: <https://core.ac.uk/reader/72050585>.

В данном случае речь идет об ограничительном толковании Закона.

Таким образом, толкование Закона об общественном контроле, выработанное в практике общественных палат (советов), существенно отличается от буквального смысла данного Закона. Поэтому понимание информации о контроле исключительно как сообщения о его проведении можно рассматривать как правило, выведенное в практике местных общественных палат (советов). Отличия столь существенны, что обоснован вопрос о том, идет ли речь только о толковании или о создании новой нормы.

В обоснование такого подхода можно сослаться на идеи О. Эрлиха о том, что право строится «на внутреннем порядке общественных и стародавних (род, дом, семья), а также только что созданных союзов»²⁴, и Г. Д. Гурвича о существовании «многочисленных правотворящих центров, автономных очагов права»²⁵; думается, что можно считать организации, осуществляющие общественный контроль, одним из таких центров. Соответственно, устойчивые модели поведения, обыкновения, вырабатываемые ими для адаптации к своим нуждам положений законодательства об общественном контроле в той части, в какой они выходят за пределы государственного и муниципального правового регулирования, могут изучаться как правовые нормы. При этом в качестве критериев для отграничения норм от иных фактов можно использовать признаки юридического опыта, предложенные Г. Д. Гурвичем. В частности, различить право и неправо, полагаем, могут помочь признаки «способности к самоорганизации, к созданию для себя фиксированной регламентации»²⁶ и «коллективного характера»²⁷ такого опыта.

Исходя из этого, нормой можно назвать правило, которым руководствуются все рассмотренные органы (о которых есть информация в дан-

ном аспекте). В той части, в какой существуют разные варианты правила, можно говорить о нормах для этой общественной палаты (совета), и такие нормы представляют особый интерес в том случае, если они отличаются от установленных законом.

В данном случае у всех рассматриваемых органов наблюдается сходная логика в решении вопроса о размещении данных о контроле, явно отличная от правил, предписываемых законом. Поэтому описанная практика может рассматриваться как выражение обыкновений, в соответствии с которыми осуществляется общественный контроль и которые дополняют Закон об общественном контроле.

Вывод. Проведенное исследование показало наличие в практике применения Закона об общественном контроле рядом местных общественных палат расширительного толкования круга подконтрольных субъектов (в их число включаются, наряду с прямо поименованными в Законе категориями субъектов, также организации, с очевидностью не осуществляющие публичные полномочия) и ограничительного толкования состава информации, подлежащей опубликованию (данные о результатах проверок всегда являются дополнением к плану работы, тогда как опубликование плана необязательно сопровождается опубликованием данных о результатах проверок). В последнем случае толкование настолько отличается от буквального смысла положений Закона, что дает основание для вывода о создании нового правила.

В целом в той мере, в какой по данной выборке допустимо судить о ситуации в целом, можно говорить о стремлении использовать институт общественного контроля, осуществляемого местными общественными палатами (советами), прежде всего для помощи органам местного самоуправления в решении их насущных задач. Можно помогать органам публичной

²⁴ Эрлих О. Основоположение социологии права / пер. с нем. М. В. Антонова ; под ред. В. Г. Графского, Ю. И. Гревцова. СПб., 2011. С. 92.

²⁵ Гурвич Г. Д. Юридический опыт и плюралистическая философия права // Философия и социология права: избранные сочинения / пер. с фр. М. В. Антонова ; пер. с англ. М. В. Ворониной. СПб., 2004. С. 333.

²⁶ Гурвич Г. Д. Указ. соч. С. 270.

²⁷ Гурвич Г. Д. Указ. соч. С. 271.

власти, не только контролируя их самих, но и содействуя им в осуществлении их контрольных функций за различными организациями, и главным адресатом сведений о контроле в последнем случае будут органы местного самоуправления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агibalов Ю. В. Общественный контроль: практика, проблемы, направления совершенствования // Вестник ВГУ. Серия «Право». — 2020. — № 2 (41). — С. 57–73.
2. Белешев Н. А. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как признак ее легитимности // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 3. — С. 12–13.
3. Бердникова Е. В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. — 2016. — № 3. — С. 29–37.
4. 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.
5. Гурвич Г. Д. Философия и социология права : избранные сочинения / пер. с фр. М. В. Антонова ; пер. с англ. М. В. Ворониной. — СПб. : Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. — 848 с.
6. Карбонье Ж. Юридическая социология / пер. с фр. и вступ. ст. В. А. Туманова. — М. : Прогресс, 1986. — 325 с.
7. 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.
8. Михеева Т. Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 10. — С. 177–183.
9. Троицкая Т. В. Гражданин Российской Федерации — субъект осуществления общественного контроля в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия «Экономика. Управление. Право». — 2020. — Т. 20. — № 4. — С. 464–468.
10. Чекрыга М. А. Общественный контроль в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 12 (145). — С. 46–59.
11. Честнов И. Л. Конструктивистская парадигма в юриспруденции // Правоведение. — 2016. — № 2 (325). — С. 62–93.
12. Эрлих О. Основоположение социологии права / пер. с нем. М. В. Антонова ; под ред. В. Г. Графского, Ю. И. Гревцова. — СПб. : ООО «Университетский издательский консорциум», 2011. — 704 с.
13. Melvin D., Frederickson H. G. Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust. — Washington : National Academy of Public Administration and the Kettering Foundation, 2011. — 79 p.
14. Onagoity J. Democracia y acceso a la información pública // Revista Argentina de Teoría Jurídica. — 2017. — Vol. 17. — P. 1–16.

Материал поступил в редакцию 10 марта 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Agibalov Yu. V. Obshchestvennyy kontrol: praktika, problemy, napravleniya sovershenstvovaniya // Vestnik VGU. Seriya «Pravo». — 2020. — № 2 (41). — S. 57–73.
2. Beleshev N. A. Obshchestvennyy kontrol za deyatelnostyu organov publichnoy vlasti kak priznak ee legitimnosti // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2021. — № 3. — S. 12–13.
3. Berdnikova E. V. Pravovye podkhody k opredeleniyu obshchestvennogo kontrolya // Sovremennoe pravo. — 2016. — № 3. — S. 29–37.
4. Goncharov V. V. Usloviya ogranicheniya prava grazhdan Rossiyskoy Federatsii na osushchestvlenie obshchestvennogo kontrolya (konstitutsionno-pravovoy analiz) // Elektronnoe prilozhenie k «Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu». — 2019. — № 4. — S. 45–53.
5. Gurvich G. D. Filosofiya i sotsiologiya prava: izbrannye sochineniya / per. s fr. M. V. Antonova; per. s angl. M. V. Voroninoy. — SPb.: Izdatelskiy dom Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta, 2004. — 848 s.
6. Karbone Zh. Yuridicheskaya sotsiologiya / per. s fr. i vstup. st. V. A. Tumanova. — M.: Progress, 1986. — 325 s.
7. 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.
8. Mikheeva T. N. Obshchestvennyy kontrol s pozitsiy konstitutsionnogo prava grazhdan na uchastie v upravlenii delami gosudarstva // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2018. — № 10. — S. 177–183.
9. Troitskaya T. V. Grazhdanin Rossiyskoy Federatsii — subekt osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya v Rossii // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya «Ekonomika. Upravlenie. Pravo». — 2020. — T. 20. — № 4. — S. 464–468.
10. Chekryga M. A. Obshchestvennyy kontrol v munitsipalnykh obrazovaniyakh subektov Rossiyskoy Federatsii Sibirskogo federalnogo okruga // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2022. — T. 17. — № 12 (145). — S. 46–59.
11. Chestnov I. L. Konstruktivistskaya paradigma v yurisprudentsii // Pravovedenie. — 2016. — № 2 (325). — S. 62–93.
12. Erlikh O. Osnovopolozhenie sotsiologii prava / per. s nem. M. V. Antonova; pod red. V. G. Grafskogo, Yu. I. Grevtsova. — SPb.: OOO «Universitetskiy izdatelskiy konsortsium», 2011. — 704 s.
13. Melvin D., Frederickson H. G. Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust. — Washington: National Academy of Public Administration and the Kettering Foundation, 2011. — 79 p.
14. Onagoity J. Democracia y acceso a la información pública // Revista Argentina de Teoría Jurídica. — 2017. — Vol. 17. — P. 1–16.