



Общественный контроль на муниципальном уровне

Общественный контроль – один из принципов деятельности органов местного самоуправления, а также инициативного бюджетирования, однако до настоящего времени отдельного внимания этому вопросу не уделялось; обучение приёмам осуществления общественного контроля, как правило, не проводится.



Екатерина ШУГРИНА,
доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета

КТО ОСУЩЕСТВЛЯЕТ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) практически ничего не говорится про муниципальный уровень, хотя в статьях 9, 12 и 13 упоминаются муниципальные общественные палаты (советы). Значительно больше внимание в Законе уделено объекту-субъектам общественного контроля, формам его осуществления.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о муниципальном общественном контроле говорится в контексте контро-

ля в сфере инициативных проектов. В базовой статье 26.1 есть пункт 13, согласно которому инициаторы проекта, другие граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные сходом, собранием или конференцией граждан, а также иные лица, определяемые законодательством РФ, вправе осуществлять общественный контроль за реализацией инициативного проекта в формах, не противоречащих законодательству.

Таким образом, перечень субъектов, которые могут осуществлять общественный контроль и общественный контроль в сфере инициативного бюджетирования, инициативных проектов существенно различается. Поскольку в обоих случаях перечень является открытым, то проблем с его реализацией обычно не возникает. Анализ практики

Субъекты общественного контроля	
Федеральный закон № 212-ФЗ, статья 9	Федеральный закон № 131-ФЗ, статья 26.1
Общественная палата РФ	инициаторы проекта
общественные палаты субъектов РФ	граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные сходом, собранием или конференцией граждан
общественные палаты (советы) муниципальных образований	иные лица, определяемые законодательством Российской Федерации
общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ	
общественные наблюдательные комиссии	
общественные инспекции	
группы общественного контроля	
иные организационные структуры общественного контроля	

общественного контроля показывает, что чаще всего он осуществляется инициаторами проекта, органами ТОС, профильными НКО, активными гражданами, а также представителями муниципальных общественных палат (советов).

КОГДА ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

В Методических рекомендациях по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования, утверждённых Минфином России (в ред. от 22.12.2021) акцентируется внимание на то, что «последний этап цикла реализации практики инициативного бюджетирования – реализация инициативных проектов и общественный контроль – для всех моделей инициативного бюджетирования осуществляются единым образом и регулируется соответствующими законодательными актами».

Этот подход реализуется и в региональных, муниципальных правовых актах. Например, согласно Постановлению Правительства Воронежской области от 21.01.2019 № 30 (ред. от 27.01.2022) «О реализации практик гражданских инициатив в рамках развития инициативного бюджетирования на территории Воронежской области» в копии протокола собрания, заверенного администрацией муниципального образования,

должны быть сведения о необходимости создания инициативной группы, которая будет осуществлять общественный контроль по результатам реализации практики, или отсутствия такой необходимости. Если создание такой группы планируется, то требуется копия соглашения администрации с жителями населённого пункта или городского района (микрорайона) (не более трёх человек) о включении их в состав инициативной группы, осуществляющей общественный контроль по результатам реализации практики. Причём не допускается включение в состав инициативной группы представителей органов местного самоуправ-

ления поселений, муниципального района или городского округа.

После реализации инициативного проекта созданный объект зачастую переходит в муниципальную собственность. Возникает иллюзия, что теперь именно органы местного самоуправления будут осуществлять соответствующий профессиональный контроль. Однако у них не всегда достаточно мотивации, сил и средств, чтобы осуществлять эту деятельность.

Поэтому общественный контроль целесообразно осуществлять не только в ходе реализации проекта или приёмки объекта, но и в дальнейшем. Это имеет большое значение, например, для обеспечения безопасности на детских или спортивных площадках. Последующий контроль может быть связан и с вопросами сохранности, уборки близлежащей территории.

Любопытно, что в ряде случаев инициативные проекты возникали по результатам общественного контроля. Например, жители спрашивали главу сельского поселения Половинка (Кондинский района ХМАО), когда он намерен выполнять предвыборное обещание, связанное с установкой лавочек. В результате возник инициативный проект, лавочки были установлены.

ОБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Анализ региональных и муниципальных правовых актов позволил выделить две группы вопросов.



Во-первых, констатируется необходимость осуществления общественного контроля и даже его усиление за деятельностью органов местного самоуправления в ходе реализации проектов инициативного бюджетирования.

Как правило, в качестве объекта общественного контроля рассматриваются:

- полнота, своевременность расходования денежных средств (собранные денежные средства должны быть использованы в полном объёме надлежащим образом по целевому назначению – фактически финансовый общественный контроль);
- соблюдение временных, технологических, технических требований и условий, необходимых для качественной реализации инициативных проектов; иногда возникает необходимость соблюдения авторского дизайнерского проекта. Например, в Положении «О Порядке реализации инициативных проектов в Новозыбковском городском округе Брянской области», утверждённом решением Новозыбковского городского Совета народных депутатов Брянской области от 29.06.2021 № 6-292, есть целый раздел, посвящённый общественному контролю в сфере инициативных проектов:

- общественный контроль за реализацией инициативного проекта вправе осуществлять инициаторы проекта, а также граждане, проживающие на территории муниципального образования, уполномоченные собранием (конференцией) граждан или инициаторами проекта;
- информация о ходе рассмотрения инициативного проекта городской администрацией и его реализации, в том числе об использовании денежных средств, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в его реализации, подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте;
- отчёт городской администрации по итогам реализации инициативного проекта подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте не позднее чем через 30 дней со дня завершения реализации инициативного проекта.

ПУБЛИЧНЫЙ ОТЧЁТ

Во-вторых, в ряде нормативных актов говорится о том, что по результатам реализации инициативного проекта должен быть публичный отчёт. По данным СПС «Консультант-Плюс», подобные положения есть в муниципальных нормативных пра-



вовых актах ряда муниципалитетов Республик Северная Осетия-Алания, Удмуртия, Чувашия; Камчатском, Красноярском, Приморском, Ставропольском краях; Архангельской, Вологодской, Ивановской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Магаданской, Нижегородской, Новгородской, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Рязанской, Саратовской, Свердловской, Томской, Тульской, Ярославской областей; ХМАО, ЯНАО, Еврейской автономной области.

В решении Мценского районного Совета народных депутатов Орловской области от 29.07.2021 № 529 «О реализации инициативных проектов на территории Мценского района» дополнительно обозначены требования, предъявляемые к содержанию публичных отчётов местной администрации. Так, отчёт в обязательном порядке должен содержать:

1) описание территории района, на которой был реализован инициативный проект с указанием названия соответствующего населённого пункта, адреса (адресов) части территории района и (или) иного описания местоположения части территории района, позволяющего идентифицировать границы соответствующей части территории района;

2) описание действий, которые были совершены при реализации инициативного проекта, в том числе указание объекта (объектов), который (которые) был создан (реконструирован, отремонтирован) при реализации инициативного проекта в случае создания (реконструкции, ремонта) объекта (объектов);

3) объём средств бюджета района, которые были израсходованы на реализацию инициативного проекта;



4) общий размер внесённых инициативных платежей (в случае внесения инициативных платежей);

5) сведения об имущественном участии заинтересованных лиц в реализации инициативного проекта (в случае имущественного участия заинтересованных лиц в реализации инициативного проекта);

6) сведения о трудовом участии заинтересованных лиц в реализации инициативного проекта (в случае наличия таких лиц).

ВИДЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Очевидно, что общественный контроль во многом держится на личностях, на лидерах общественного мнения. Несмотря на это, в Федеральном законе № 212-ФЗ большое внимание уделяется процедурам общественного контроля, перечню контрольных мероприятий, называются ключевые формы общественного контроля, в том числе общественный мониторинг, общественная экспертиза и общественные проверки. В контексте отдельных видов общественного контроля в отраслевом законодательстве эти формы раскрываются более подробно. Очевидно, что не каждый активный гражданин понимает разницу между вышеназванными контрольными мероприятиями, готов профессионально осуществлять мониторинг в соответствующей области, проводить проверку или готовить экспертное заключение. Этому необходимо обучать, иначе общественный контроль может становиться помехой, приносить больше вреда, чем пользы.

Общественные контролёры не должны выступать в качестве про-



тивников органов местного самоуправления, создавая им дополнительные сложности в работе. Контроль ради контроля, ради личного пиара приносит больше вреда, чем пользы. Поэтому очень важно, чтобы жители и организации, осуществляющие общественный контроль, активно взаимодействовали с органами местного самоуправления. Помимо того, что и инициативная группа, и органы местного самоуправления решают единую задачу, связанную с улучшением качества жизни жителей, грамотно выстроенные отношения инициативной группы с органами местного самоуправления позволяют инициативной группе формализовать свои интересы. Не секрет, что стороной в договоре являются органы местного самоуправления, т.е. именно они подписывают акт приёмки выполненных работ. Обычно у инициативной группы такого права нет. Тем не менее есть масса примеров того, что органы местного самоуправления от своего имени включают в текст документов предложения и замечания, сформулированные общественными контролёрами.

Следует отметить, что встречаются примеры и того, что автор проекта, имеющего определённую авторскую идею, художественный замысел, становится стороной в договоре, что позволит осуществлять техническую приёмку, контроль за реализацией технического воплощения проекта. Это требует подробного описания

технического задания, грамотного использования профессиональной терминологии (например, «топиарный парк», а не «дизайнерские фигурки»). Подобная практика была реализована в городе Пыть-Яхе при строительстве топиарного парка «Ноев ковчег».

АНАЛИЗ ПРАКТИК МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Тема общественного контроля звучит на разных площадках довольно регулярно, есть очень много публикаций. Однако публикаций об особенностях общественного контроля на муниципальном уровне мало. В рамках форумов «Сообщества», которые проводятся по линии Общественной палаты РФ, регулярно поднимается вопрос об институционализации общественного контроля на муниципальном уровне в формате муниципальных общественных палат (советов). Схожую позицию занимают и представители комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. От обеих структур были сформулированы соответствующие предложения к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». При этом очевидно, что для создания нового механизма целесообразно провести анализ имеющегося опыта, выявить проблемы, успешные практики, чтобы при необходимости



учесть их и использовать при создании нового механизма правового регулирования.

СТАТИСТИКА СОЗДАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ

По мнению председателя комиссии Общественной палаты России по территориальному развитию и местному самоуправлению РФ А.Н. Максимова, «во многих муниципальных образованиях общественные палаты (советы) стали работающим и серьёзным институтом, обеспечивающим взаимодействие жителей с органами местного самоуправления, учёт мнения местного сообщества при решении вопросов местного значения, а следовательно, реализацию конституционного права на участие населения в осуществлении местного самоуправления».

По данным Минюста России по состоянию на 1 января 2021 года в 5,1 тыс. муниципальных образований в пределах 84 субъектов Российской Федерации предусматривается создание общественных палат (советов) муниципальных образований, а также общественных советов при органах местного самоуправления, действующих в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ. По обобщённым данным субъектов РФ и муниципалитетов, 2,5 тыс. общественных палат (советов) муниципальных образований и 4,7 тыс. общественных советов при органах местного самоуправления насчитывают около 67,3 тыс. членов.

Представители Общественной палаты РФ регулярно констатируют, что в настоящее время «противоре-



чивость в понимании различий статусов общественной палаты и общественного совета муниципального образования (смешение этих понятий как на практике, так и в местном нормотворчестве), ограниченность («зауживание») функциональной нагрузки большинства муниципальных палат, наличие конкуренции между органами местного самоуправления (представительного органа, главы, местной администрации) за право формирования общественной палаты муниципального образования». Поэтому представляется целесообразным отграничение муниципальных общественных палат и советов, например, оставить в качестве полноправных и обязательных субъектов общественного контроля общественные палаты муниципальных образований; общественные советы выступают в качестве консультативно-совещательной структуры, которая создаётся по усмотрению соответствующего органа местного самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ

В последние годы несколько раз предпринимались попытки внести определённые изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, анализируя муниципальные общественные палаты. Однако все они заканчивались получением отрицательных заключений. Несмотря на это, в них фактически сформулиро-

ваны ключевые характеристики муниципальных общественных палат (советов), основанные на анализе действующего законодательства:

- с одной стороны, о муниципальных общественных палатах и муниципальных общественных советах говорится как о синонимах, с другой стороны, они обладают определёнными различиями, связанными с тем, что палаты – орган муниципального образования, а советы – орган органа местного самоуправления;
- муниципальные общественные палаты (советы) не являются органами местного самоуправления; это органы общественного контроля за органами местного самоуправления, т.е. форма участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- наличие муниципальных общественных палат (советов) в муниципальном образовании не является обязательным, но они могут создаваться по усмотрению муниципального образования любого вида; при этом дополнительного финансирования на их деятельность в законодательстве не предусматривается;
- отсутствует консенсус по вопросу о целесообразности регулирования особенностей правового статуса муниципальных общественных палат (советов) именно на федеральном уровне; с одной стороны, допускается возможность уточнения норм Федеральных законов



№ 212-ФЗ и 131-ФЗ, с другой стороны, подчёркивается, что данный вопрос целесообразнее регулировать на местах.

Удивительно, но не было зафиксировано ни одного официального законопроекта, в котором предлагалось бы внести определённые изменения в Федеральный закон № 212-ФЗ.

Анализ законов субъектов РФ показывает, что в регионах, как правило, принимаются законы об общественных палатах субъектов РФ. Законы об общественном контроле, в которых есть раздел или хотя бы отдельная статья о муниципальном общественном контроле, зафиксированы в республиках Крым, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва, Удмуртия, Хакасия, Чувашия; Алтайском, Краснодарском, Ставропольском, Хабаровском краях; Амурской, Архангельской, Волгоградской, Воронежской, Ленинградской, Московской, Нижегородской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Рязанской, Свердловской областях.

Анализ положений и регламентов, регулирующих особенности организации и деятельности муниципальных общественных палат (советов), показывает, что в них предусматривается довольно стандартный набор функций, который должен осуществлять данный орган:

- 1) общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления;
- 2) привлечение граждан, общественных объединений и иных неком-



мерческих организаций к формированию и реализации муниципальной политики по вопросам соблюдения прав и законных интересов граждан; обеспечение учёта общественного мнения, мнения жителей;

3) выдвижение и поддержка гражданских инициатив, имеющие значение для муниципального образования; повышение уровня правосознания жителей.

На примере муниципальных правовых актов ЦФО (в составе ЦФО 18 субъектов РФ) можно привести иные примеры. Например, общественная экспертиза проектов муниципальных правовых актов (отдельные муниципальные образования Белгородской, Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Орловской, Ярославской областей).

В Липецкой области дополнительно предусматривается обеспечение взаимодействия с Общественной па-

латой Российской Федерации, Общественной палатой Липецкой области, общественными палатами других субъектов Российской Федерации, общественными палатами муниципальных образований Липецкой области, некоммерческими организациями, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Липецкой области.

В городе Мценске (Орловская область) одной из целей деятельности общественной палаты является изучение, обобщение и распространение положительного опыта работы органов территориального общественного самоуправления в городе Мценске, обеспечение гласности и привлечение общественного внимания к проблемам развития территориального общественного самоуправления через средства массовой информации.

В Калужской области общественные палаты (советы) созданы не только для выявления и учёта общественного мнения, но и для согласования интересов различных социальных групп по важнейшим вопросам жизнедеятельности муниципального образования и достижения социально-политической стабильности в муниципальном районе. Похожие задачи ставятся и в общественных палатах (советах) Тульской, Брянской, Ивановской областей.

В Туле в качестве одной из целей деятельности общественного совета предусматривается повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов местного самоуправления, формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Одной из целей деятельности общественной палаты Твери является обсуждение проектов программ профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям и форм проверочных листов, применяемых при осуществлении муниципального контроля.

Подготовка Доклада о состоянии и развитии гражданского общества предусматривается в муниципальных правовых актах отдельных муниципальных образований Белгородской, Брянской, Владимирской, Воронежской, Костромской, Курской,





Липецкой, Московской, Рязанской, Тверской, Ярославской областей. Их фактическое наличие обнаружить не всегда просто.

ФОРМИРОВАНИЕ И СОСТАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТ

Как правило, муниципальные общественные палаты (советы) формируются на паритетных началах; есть квоты, предусматриваемые для главы муниципального образования, местной администрации, представительного органа и общественных объединений. Могут быть и иные варианты – возможность назначать или предлагать кандидатуры для включения в состав общественной палаты (совета) предоставляется главе муниципального образования, представителю органа и общественным объединениям или только для главы и представительного органа. В случае формирования общественной палаты или совета на паритетных началах численные составы в пределах установленной квоты утверждаются соответствующим ор-



ганом. Реже утверждаются главой муниципального образования или представительным органом на основании предложений соответствующего органа.

В Московской области формированием муниципальных общественных палат занимается Общественная палата Московской области посредством создания специального рабочего органа. Подобная практика воспринимается неоднозначно, поскольку ставит общественные палаты муниципальных образований в явную зависимость от субъекта РФ.

Муниципальная общественная палата (совет) практически везде позиционируется как консультативный или совещательный орган, действующий на принципах коллегиальности. Решения общественной палаты (совета) имеют рекомендательный характер. Члены муниципальной общественной палаты (совета) работают на общественных началах на основе добровольного участия граждан и представителей некоммерческих организаций; довольно редко предусматриваются гарантии для членов общественной палаты (совета). Любопытная гарантия предусматривается в Московской области: отзыв члена общественной палаты выдвинувшей его организацией не допускается.

СОТРУДНИЧЕСТВО С РЕГИОНАЛЬНЫМИ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ПАЛАТАМИ

Для муниципальных общественных палат (советов) большое зна-

чение имеет сотрудничество с федеральной и региональной общественными палатами, а также органами государственной власти и местного самоуправления. Из всего многообразия форм и направлений такого сотрудничества особенно следует выделить механизмы помощи и поддержки, в том числе в части формирования самих палат (советов), разработки необходимой нормативной базы.

Анализ региональных докладов о состоянии гражданского общества на территории соответствующего субъекта показывает, что зачастую в них приводится описание успешных муниципальных практик, иногда выделяется целый раздел, содержащий сведения о работе муниципальных общественных палат (советов). Такие разделы есть, например, в докладах общественных палат Владимирской, Костромской, Московской, Рязанской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Ярославской областей. Все эти доклады находятся в открытом доступе на сайтах соответствующих палат.



По мнению исполнительного директора СМО Ульяновской области Д.К. Седова, «целесообразным и эффективным является понимание общественного контроля не ЗА органами местного самоуправления, а СОВМЕСТНО С органами местного самоуправления».

ДОКЛАД О МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПАЛАТАХ

Осенью 2022 года подготовлен первый в России комплексный Доклад о работе муниципальных общественных палат (Доклад об организации и деятельности мuni-



ципальных общественных палат (советов) в Российской Федерации /под ред. А.Н. Максимова, Е.С. Шугриной. – М., 2022. – 159 с.). Авторами доклада являются члены Общественной палаты РФ, федеральные эксперты, представители советов муниципальных образований и общественных палат субъектов РФ из Республики Коми, Хабаровского края, Вологодской, Кемеровской, Ростовской, Саратовской, Томской, Ульяновской областей.

В разрезе федеральных округов представлены сведения о правовых основах деятельности муниципальных общественных палат (советов), приводятся примеры успешных практик их деятельности, в том числе сведения о победителях конкурсов муниципальных общественных палат (советов), проходивших в 2018–2020 гг. Дается анализ федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов, регулирующих особенности организации и деятельности муниципальных общественных палат (советов), сформулированы предложения по его совершенствованию. Отдельное внимание в Докладе уделено некоторым видам общественного контроля, в том числе в сфере дорожного строительства, в сфере ЖКХ, при реализации проектов инициативного бюджетирования.

Презентация Доклада об организации и деятельности муниципальных общественных палат (советов) в Российской Федерации состоялась 28 октября 2022 года в Ульяновске

в рамках XXIV сессии Совета региональных, местных властей и сообществ. Текст Доклада размещён в открытом доступе.

В Резолюции XXIV сессии Совета региональных, местных властей и сообществ от 10.11.2022 года констатируется, что «важнейшим институтом гражданского участия, содействующим прозрачности и открытости деятельности всех уровней власти, являются общественные палаты, которые должны выступать платформой для представления интересов различных форм организованных местных сообществ. Муниципальные общественные палаты (советы) могут также осуществлять в полном объёме координацию деятельности как территориальных, так и (даже в большей степени) функци-

ональных организованных местных сообществ, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета или его части, реализацию всех направлений жизнедеятельности и интересов населения, координацию вопросов общественного контроля». В Резолюции констатируется, что выявленные системные проблемы необходимо решать на регуляторном уровне; в документе сформулирован целый спектр предложений, предполагающих внесение изменений в законодательство, нацеленных на институционализацию муниципальных общественных палат (советов).

