



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-2-107-115

## **ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**О.Б. Иванов**

Центр урегулирования социальных конфликтов  
*проспект Мира, 72, Москва, Россия, 129063*

Автор анализирует перечень субъектов общественного контроля, рассматривает понятия участия в осуществлении общественного контроля и осуществления общественного контроля, раскрывает их субъектный состав и содержание.

Анализируется современная система общественного контроля, отмечается недостаточное развитие правового механизма и предлагаются способы регулирования данного правового явления. В сравнительно-правовом аспекте рассматриваются вопросы регулирования института общественного контроля на уровне субъектов Российской Федерации. Автор анализирует статус общественных советов, выявляет пробелы, которые необходимо восполнить для повышения эффективности деятельности общественных советов при осуществлении общественного контроля в Российской Федерации.

Отмечается создание в России ряда возможностей для выявления государством настроений и желаний общества, определения вопросов, требующих повышенного внимания государственной власти. Анализируются проблемы реализации предложений, содержащихся в итоговых документах, выдвижения общественной инициативы как результатов общественного контроля.

На основе изучения нормативных правовых актов Российской Федерации и правовых актов субъектов Российской Федерации автор приходит к выводу о наличии противоречий в декларированных и реальных возможностях донесения результатов общественного контроля до органов государственной власти.

**Ключевые слова:** гражданское общество, общественный контроль, субъекты общественного контроля, общественная экспертиза, общественные интересы, Общественная палата России

Для устойчивого и сбалансированного функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструментами независимого контроля над деятельностью органов власти.

Нельзя не согласиться с мнением А.С. Панарина, который полагает, что нет ничего опаснее бесконтрольной власти, опирающейся не на закон,

а на угрозу применения насилия, и поэтому необходим надежный демократический контроль [16].

Понятие общественного контроля завязано на понятии гражданского общества, функционирующего как на национальном, так и на транснациональном уровнях [11; 12]. Последнее правильно определять как общество с возможностями идеологического многообразия и политического плюрализма, в котором граждане могут свободно реализовывать свои права, в том числе на свободу слова, свободу объединения по политическому признаку. Для него характерны три особенности: наличие множества центров социальной власти (так как гражданское общество несовместимо с единовластной государственной машиной); относительная независимость этих центров от государства; чувство гражданской ответственности, цивилизованное поведение граждан и их активная гражданская позиция [10].

Для обозначения совокупности средств и приемов, с помощью которых общество гарантирует, что поведение субъектов управления будет осуществляться в соответствии с установленными нормами и ценностями, используется термин «общественный контроль».

К числу инструментов общественного контроля в широком смысле можно отнести систему политической конкуренции, институт императивного мандата, независимые средства массовой информации и право граждан на информацию как таковое, свободу выражения мнения и т.д.

В более конкретном смысле общественный контроль правильно рассматривать как совокупность деятельности граждан и общественных организаций, направленную на достижение транспарентности (отсутствие секретности, прозрачность информации) работы органов власти, учет общественного мнения, повышение эффективности государства и т.д. Общественный контроль – это всегда коммуникация общества и власти, диалог в интересах обеих его сторон.

Вопрос допустимых форм и характера такой коммуникации дискуссионен [13]. И власть, и гражданское общество находятся в постоянном и непрерывном взаимодействии. Обе эти стороны ведут диалог и как бы дополняют друг друга, но, с другой стороны, они нейтрализуют и, в известном смысле, ограничивают друг друга. Так, гражданское общество не дает возможности власти внедрить авторитарную или тоталитарную модель управления, выхолостить общественные институты и основополагающие понятия прав личности. Власть, со своей стороны, ограничивает стихийное начало гражданского общества, предотвращая развитие присущих ему анархических и деструктивных тенденций.

Чтобы гражданское общество могло осуществлять эффективный общественный контроль, оно не должно субъектно, идейно совпадать с властью. Оно должно участвовать в общественных отношениях с известной долей самостоятельности. Именно об этом говорил Президент России Владимир Путин в своем выступлении перед членами Федерального Собрания в декабре

2013 г. По его инициативе бы принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [20].

Попытки внедрения институтов общественного контроля в политическую жизнь нашей страны возникали, разумеется, и раньше. Если не брать в расчет советский период развития государственности, то следует сказать об Общественной палате Конституционного совещания, созданной в 1993 г. [18]. Ее задачами были выработка предложений по проекту Конституции России, а также подготовка иных рекомендаций по всему спектру вопросов [19]. Попытка эта носила ситуативный характер, но демонстрировала желание власти в непростых условиях острого кризиса наладить взаимодействие с активной частью общества.

Уже в ту пору наметились существенные отличия общественного контроля от контроля парламентского и государственного. И в случае депутатского контроля, и в случае специализированного государственного контроля в качестве субъектов контроля выступают носители власти, имеющие собственные политические интересы, связанные с перераспределением властных полномочий внутри системы. Интересы общественного контроля принципиально иные, поскольку сами его институты не являются властными и представляют гражданское общество, хоть и участвуя от его имени в политических процессах.

До принятия Закона об основах общественного контроля само понятие «общественного контроля» было довольно размытым. Несмотря на то, что содержалось оно в большом количестве законов и подзаконных актов, сам общественный контроль рассматривался как вспомогательный инструмент обеспечения прозрачности в отдельно взятых сферах деятельности или отдельных, традиционно наиболее закрытых, сферах деятельности государства и искусственно «выводился» за границы политической жизни.

В 2014 г. с принятием вышеназванного закона ситуация изменилась. Общественный контроль приобрел все необходимые черты сформированного общественно-политического института, влияющего не на отдельные вопросы, а на систему работы власти. Сейчас мы можем констатировать, что краеугольные институты общественного контроля в России де-юре сформированы.

В частности, закреплена трехуровневая система общественных палат: Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты (действующие на основе соответствующих законов субъектов федерации), местные (муниципальные) общественные палаты (советы). При министерствах и ведомствах создаются общественные советы, которые призваны стать профессиональными площадками обсуждения аспектов взаимодействия гражданского общества и власти в специальных сферах. В то же время нельзя не согласиться, что именно общественные палаты стали центральным звеном системы общественного контроля [21].

Формально полномочий для активного влияния на процесс принятия властью решений у общественных палат нет. Они наделены (хотя во многом

и декларативно) правами давать заключения о нарушениях законодательства органами власти, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации, и направлять указанные заключения в компетентные органы, проводить экспертизы проектов нормативных правовых актов, направлять своих членов для участия в работе органов власти и т.п. Однако в последнее время мы все чаще наблюдаем случаи, когда властная инициатива (особенно на муниципальном или региональном уровнях), не нашедшая поддержки у общественных палат, в итоге не реализуется в первоначальном виде. То есть влияние этих институтов на процесс принятия государственных решений за последние два года существенно возросло.

В свете анализа роли и места общественного контроля в политической системе важной представляется оценка деятельности общественных палат субъектов РФ. Их правовой статус устанавливается региональным законодательством. Субъекты федерации пошли самыми разными путями. Известны случаи (как, например, в Ульяновской области), когда региональная общественная палата является специфическим по способу формирования, но тем не менее государственным органом, осуществляющим общественный контроль [3].

Анализ регионального законодательства свидетельствует о том, что общественные палаты субъектов РФ зачастую обладают разным правовым статусом и наделены самыми разнообразными, но не равными полномочиями в сфере общественного контроля. Так, в одних случаях проведение общественного контроля палатами контроль предусмотрен только за деятельностью исполнительных органов государственной власти (Новосибирская область [4]); в других – за деятельностью правительства, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления (Мордовия [5], Челябинская [6] и Смоленская [7] области). В третьих субъектах такой контроль предусмотрен за деятельностью органов государственной власти (Ханты-Мансийский автономный округ [8], Ямало-Ненецкий автономный округ [9]).

Различия в правовом положении региональных общественных палат требуют принятия «модельного» закона, регулирующего общие принципы формирования и функционирования региональных общественных палат, а также институтов общественного контроля на низовом – муниципальном – уровне.

Другой проблемой, связанной с обеспечением участия общественных палат в политической жизни, видится положение законодательства, в соответствии с которым подобные органы на федеральном уровне могут создаваться только при исполнительных органах власти. Это представляется не совсем логичным, тем более что, например, при Федеральном Собрании Российской Федерации уже создан и функционирует совещательный орган – Совет законодателей [15]. Вся логика участия общественных палат в политической жизни страны подталкивает нас к решению давно назревшего вопроса о признании их субъектами правотворческой инициативы.

Не менее важен с точки зрения участия в политических процессах и вопрос последствий общественного контроля. Такие последствия выражаются во влиянии его результатов на объект контроля, а также степени их реализации. В настоящее время предложения, подготовленные субъектами общественного контроля, учитываются властью только в случаях, прямо предусмотренных законодательством. Поэтому зачастую, даже если в результате контроля будут выявлены очевидные недостатки и нарушения, учет мнения общества будет осуществляться по усмотрению самой власти.

Трудно не согласиться с тем, что этот подход снижает эффективность общественного контроля и ослабляет веру граждан в принцип обеспечения учета их мнения при принятии решений органами власти [14].

Другой важной проблемой является то, что общественные палаты в их нынешнем виде могут аккумулировать социальные конфликты, но не имеют возможности активно и, главное, методологически обоснованно, принимать участие в их разрешении. В связи с этим актуальной представляется создание при общественных палатах центров медиации. Это позволило бы вывести общественный контроль на принципиально новый уровень, а его субъекты смогли бы разрабатывать «дорожные карты» разрешения конфликтных ситуаций, повышая через это уровень коммуникации между властью и гражданским обществом и, как следствие, эффективность функционирования государства в целом.

Очевидно также, что институты общественного контроля пока не в состоянии полностью реализовать свой политический потенциал. Автор не склонен разделять оптимизм некоторых исследователей, считающих, что «создание и функционирование общественных палат является своеобразным индикатором развития гражданского общества» [1].

Если применить небезынтересное деление субъектов общественного контроля по степени зависимости от государства на автономные и зависимые [2], то общественные палаты и советы, как организации, создаваемые (полностью или частично) властью, а также ею финансируемые, относятся к зависимым субъектам. Следовательно, необходимо говорить о принципиальных изменениях порядка формирования общественных палат.

Представляется, что формироваться они должны либо непосредственно вышестоящими (или нижестоящими) палатами, либо какими-то иными негосударственными структурами. Таких механизмов может быть несколько. Все они требуют активного обсуждения и, в конечном итоге, закрепления на законодательном уровне.

В свете вышесказанного по-прежнему актуально звучит мысль Президента России, сформулированная им в Послании Федеральному собранию 11 лет назад: «Мы исходим из того, что иметь в стране развитые демократические процедуры не просто необходимо, но и экономически выгодно. Быть с обществом в ответственном диалоге – политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом

не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества. Языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии» [17].

Подводя итог, отметим, что на сегодняшний день в России сложилась богатая правовая и организационная база по вопросу участия институтов общественного контроля в политической жизни. Однако ее анализ позволяет говорить о проблемах содержательного характера, для решения которых особое внимание следует уделить обеспечению реализации всех пока только декларированных возможностей донесения результатов общественного контроля до органов власти, а также устранению декларативности ряда норм. Целью такой деятельности автор видит не только создание интересных государству и обществу моделей взаимодействия, но и реальное совершенствование государственной деятельности на основе детально проработанных, эффективных в реализации идей представителей общества.

© Иванов О.Б., 2017

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Гриб В.В.* Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 33–38.
- [2] *Гриб В.В.* Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16.
- [3] Закон Ульяновской области от 06.11.2013 № 208-ЗО (ред. от 05.05.2014) «О Палате справедливости и общественного контроля в Ульяновской области» // Ульяновская правда. № 144 (23415). 11.11.2013.
- [4] Закон Новосибирской области от 17.11.2006 № 51-ОЗ «Об Общественной палате Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2006. № 51. 24.11.2006.
- [5] Закон Республики Мордовия от 20.02.2006 № 7-З «Об Общественной палате Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2006. № 26–4. 21.02.2006.
- [6] Закон Челябинской области от 27.10.2005 № 412-ЗО «Об Общественной палате Челябинской области» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
- [7] Закон Смоленской области от 13.03.2006 № 3-з «Об Общественной палате Смоленской области» // Смоленская газета. 2006. № 11. 16.03.2006.
- [8] Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.02.2006 № 33-оз (ред. от 17.10.2014) «Об Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2006. № 2. Ст. 82.
- [9] Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 29.11.2006 № 81-ЗАО «Об Общественной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 10.

- [10] *Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И.* Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под ред. В.И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. С. 45.
- [11] *Иванов В.Г.* Глобальное гражданское общество: становление нового актора мировой политики. Часть I // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2010. № 4.
- [12] *Иванов В.Г.* Глобальное гражданское общество: становление нового актора мировой политики. Часть II // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2011. № 1.
- [13] *Иванов О.Б.* Власть и общество: непримиримые друзья / Официальный сайт Агентства гражданской журналистики «Ридус». URL: <https://www.ridus.ru/news/225082>.
- [14] *Лапина А.И.* Правовые последствия общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 95–102.
- [15] Официальный сайт Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru>.
- [16] *Панарин А.С.* Глобальное политическое прогнозирование. М.: Алгоритм, 2002. С. 10–11.
- [17] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25.04.2005 года // Российская газета. 2005. 26 апреля.
- [18] Распоряжение Президента Российской Федерации от 24.09.1993 № 659-рп «Об образовании Общественной палаты Конституционного совещания» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
- [19] Распоряжение Президента Российской Федерации от 11.10.1993 № 686-рп «Об утверждении Положения об Общественной палате Конституционного совещания» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 42. Ст. 4000.
- [20] Федеральный закон от 04.04.2005 №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в редакции на 01.04.2017 года) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
- [21] *Чеботарев Г.Н.* Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 125–130.

## REFERENCES

- [1] *Grib V.V.* Mesto i rol' obshhestvennyh palat v sisteme obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 5. S. 33–38.
- [2] *Grib V.V.* Aktual'nye problemy normativnogo zakreplenija sistemy subektov obshhestvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2016. № 1. S. 13–16.
- [3] Zakon Ul'janovskoj oblasti ot 06.11.2013 № 208-ZO (red. ot 05.05.2014) «O Palate spravedlivosti i obshhestvennogo kontrolja v Ul'janovskoj oblasti // Ul'janovskaja pravda. № 144 (23415). 11.11.2013.
- [4] Zakon Novosibirskoj oblasti ot 17.11.2006 № 51-OZ «Ob Obshhestvennoj palate Novosibirskoj oblasti» // Vedomosti Novosibirskogo oblastnogo Soveta deputatov. 2006. № 51. 24.11.2006.

- [5] Zakon Respubliki Mordovija ot 20.02.2006 № 7-Z «Ob Obshhestvennoj palate Respubliki Mordovija» // *Izvestija Mordovii*. 2006. № 26–4. 21.02.2006.
- [6] Zakon Cheljabinskoj oblasti ot 27.10.2005 № 412-ZO «Ob Obshhestvennoj palate Cheljabinskoj oblasti» // *Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tantPljus»*.
- [7] Zakon Smolenskoj oblasti ot 13.03.2006 № 3-z «Ob Obshhestvennoj palate Smolenskoj oblasti» // *Smolenskaja gazeta*. 2006. № 11. 16.03.2006.
- [8] Zakon Hanty-Mansijskogo avtonomnogo okruga – Jugry ot 26.02.2006 № 33-oz (red. ot 17.10.2014) «Ob Obshhestvennoj palate Hanty-Mansijskogo avtonomnogo okruga – Jugry» // *Sobranie zakonodatel'stva Hanty-Mansijskogo avtonomnogo okruga – Jugry*. 2006. № 2. St. 82.
- [9] Zakon Jamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga ot 29.11.2006 №81-ZAO «Ob Obshhestvennoj palate Jamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga» // *Vedomosti Gosudarstvennoj Dumy Jamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga*. 2006. №10.
- [10] *Ivanec G.I., Kalinskij I.V., Chervonjuk V.I.* Konstitucionnoe pravo Rossii: Jenciklopedicheskiy slovar' / Pod red. V.I. Chervonjuka. M.: Juridicheskaja literatura, 2002. S. 45.
- [11] *Ivanov V.G.* Global'noe grazhdanskoe obshhestvo: stanovlenie novogo aktora mirovoj politiki. Chast' I // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija Politologija*. 2010. № 4.
- [12] *Ivanov V.G.* Global'noe grazhdanskoe obshhestvo: stanovlenie novogo aktora mirovoj politiki. Chast' II // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija Politologija*. 2011. № 1.
- [13] *Ivanov O.B.* Vlast' i obshhestvo: neprimirimye druž'ja / Oficial'nyj sajt Agentstva grazhdanskoj zhurnalistiki «Ridus». URL: <https://www.ridus.ru/news/225082>.
- [14] *Lapshina A.I.* Pravovye posledstvija obshhestvennogo kontrolja za dejatel'nost'ju organov gosudarstvennoj vlasti // *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2015. № 11. S. 95–102.
- [15] Oficial'nyj sajt Soveta zakonodatelej Rossijskoj Federacii pri Federal'nom Sobranii Rossijskoj Federacii. URL: <http://szrf.km.duma.gov.ru>.
- [16] *Panarin A.S.* Global'noe politicheskoe prognozirovanie. M.: Algoritm, 2002. S. 10–11.
- [17] Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii ot 25.04.2005 goda // *Rossijskaja gazeta*. 2005. 26 aprelja.
- [18] Rasporjazhenie Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 24.09.1993 № 659-rp «Ob obrazovanii Obshhestvennoj palaty Konstitucionnogo soveshhanija» // *Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tantPljus»*.
- [19] Rasporjazhenie Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 11.10.1993 № 686-rp «Ob utverzhdenii Polozhenija ob Obshhestvennoj palate Konstitucionnogo soveshhanija» // *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii*. 1993. № 42. St. 4000.
- [20] Federal'nyj zakon ot 04.04.2005 №32-FZ «Ob Obshhestvennoj palate Rossijskoj Federacii» (v redakcii na 01.04.2017 goda) // *Spravochno-pravovaja sistema «Konsul'tantPljus»*.
- [21] *Chebotarev G.N.* Obshhestvennaja palata v sisteme obshhestvennogo kontrolja sub'ekta Rossijskoj Federacii // *Rossijskij juridicheskij zhurnal*. 2015. № 6. S. 125–130.



## THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL IN THE POLITICAL SYSTEM IN MODERN RUSSIA

**Oleg B. Ivanov**

The Resolution of Social Conflicts Centre  
*Mira ave, 72, Moscow, Russia, 119048*

The author analyzes the list of subjects of public control, reviews the concepts of participation in public control and implementation of public control, and describes their legal capacity and scope. The analysis of the nature of public control subjects helps the author to define their various classifications.

He analyses the modern system of public control, notes insufficient development of the legal mechanism and suggests the ways of regulation of this legal phenomenon. The public control institute on constituent entities legal levels is considered in the frame of this article in the comparative perspective. The author analyzes the status of public councils, identifies gaps that need to be addressed to improve the efficiency of public councils in the implementation of public control in the Russian Federation.

He describes a number of instruments that have appeared in Russia recently and that allow to unveil moods and expectations of the society and to identify the issues that require immediate attention of the state. The author analyses the problems of implementation of the provisions contained in the final documents that announce the public initiative, challenge regulatory acts as the result of public control.

On the basis of regulatory acts of the Russian Federation and regulatory acts of the subjects of the Russian Federation the Author concludes that there are contradictions between declared and actual possibilities of informing public authorities about the results of public control.

**Key words:** civil society, public control, public control subjects, public expert evaluation, public interests, the Public Chamber of Russia

### **Сведения об авторе:**

**Иванов Олег Борисович** – политолог, руководитель Центра урегулирования социальных конфликтов, председатель Коллегии медиаторов при Торгово-промышленной палате Московской области.

*E-mail: collegiamo@gmail.com*