

УДК 342.571 (323.2)

ПЛОТНИКОВ Андрей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 47 научных публикаций, в т. ч. двух учебных пособий

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В статье представлена характеристика правовых основ общественного контроля в современной России. На основе анализа информации, отраженной в докладах Общественной палаты Российской Федерации за 2010, 2011, 2012 годы, выявлены основные тенденции и проблемы развития системы общественного контроля над органами государственной власти, а также сформулированы предложения, связанные с необходимостью обеспечения независимости, обязательности, гласности и целостности общественного контроля в России.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, органы государственной власти, учет общественного мнения.

Проблема осуществления общественного контроля над органами государственной власти приобретает в российском политико-правовом дискурсе все большее значение.

В научной литературе сформировались различные подходы к рассмотрению сущности и основных параметров общественного контроля над органами власти. Однако абсолютное большинство современных исследователей сходятся во мнении, что общественный контроль – это деятельность прежде всего институтов гражданского общества и отдельных граждан. Она направлена на установление соответствия

действий органов государственной власти нормам законодательства, а также на корректирование выявленных отклонений. Причем, корректирующая функция может осуществляться посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению.

Вопросы осуществления общественного контроля в сфере государственного управления уже получили значительное отражение в нормативной правовой базе Российской Федерации. В частности, Концепция административной реформы в Российской Федерации

в 2006–2010 годах, утвержденная Правительством РФ в 2005 году [6], уделила большое внимание развитию таких факторов общественного контроля, как информационная открытость государственных и муниципальных органов, обеспечение влияния гражданского общества на подготовку и принятие решений органов исполнительной власти. Концепция предусматривала разработку и внедрение широкого перечня механизмов осуществления общественного контроля:

- раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

- проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений;

- проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных решений, затрагивающих права и законные интересы граждан;

- создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

- определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Ряд обозначенных задач были впоследствии зафиксированы в Национальной стратегии противодействия коррупции [7], а также Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы [19], принятых позднее.

В настоящее время правовую базу осуществления общественного контроля в России составляют федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [10], «Об Общественной палате Российской Федерации» [13], «Об общественном контроле за обеспечени-

ем прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [14], а также указы Президента РФ «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» [9], «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» [15]. Нормативные положения, закрепляющие механизмы общественного контроля, отдельные его виды и формы, содержатся и в ряде других федеральных законов: «О полиции» [8], «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» [17], «О саморегулируемых организациях» [11], «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [16], «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [12], «Об охране окружающей среды» [18], Земельном кодексе Российской Федерации [5] и др.

В развитие данных федеральных законов, указов Президента приняты нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Столь большое внимание к вопросам осуществления общественного контроля над органами государственной власти неслучайно. В условиях нарастающей фрагментации социальной структуры общества усиливается отчужденность населения от государства. Современному государству все сложнее реагировать на множество общественных запросов, что приводит к обострению социальных конфликтов. Решить эту проблему могут лишь эффективные обратные связи, непосредственное участие граждан в государственном управлении, важным элементом которого является общественный контроль.

Растет значение дополнительных институтов стабилизации системы представительной демократии. Непосредственное гражданское участие, общественный контроль в различных его формах все чаще выполняют функции таких институтов. Более того, в современных условиях формирование и развитие механизмов учета общественного мнения отнюдь не всегда связано с модернизацией структур представительной демократии. Так, Китай, Сингапур и многие арабские монархии осуществляют эксперименты с введением так называемой низовой демократии и элементов общественного контроля на уровне селений и небольших городов, но не распространяют их на более высокий уровень. В Малайзии и Сингапуре консультативные советы отслеживают настроения граждан и принимают во внимание их желания. Эти и другие примеры позволяют ряду современных политологов сделать вывод о том, что «при наличии достойного лидера урна для жалоб и предложений может играть столь же значимую роль, как и урна для голосования» [1].

Немаловажное значение имеет также стремительное развитие информационных технологий, их интеграция в общественно-политические процессы. Так, по образному выражению М.А. Федотова, председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, «сегодня человек от государства находится на расстоянии одного клика. <...> Для того чтобы человеку идти и организовывать общественную проверку, ему нужно отпрашиваться с работы, тратить время, силы, деньги. Сейчас все это сделать можно гораздо проще. Вполне достаточно, сидя дома, через компьютер зайти на соответствующие сайты, порталы, получить всю необходимую информацию и сделать все запросы, которые необходимы»¹. Наглядными примерами этого могут являться интернет-проекты «Демократор» и «Гражданский контроль».

Следует также учитывать, что в условиях Российской Федерации развитие структур общественного контроля актуализируется специфическими факторами, обусловленными состоянием отечественной политической системы и правовой культуры граждан.

Острой проблемой является недостаточная эффективность институтов государственного контроля и, в частности, парламентских учреждений. Ярким подтверждением чего являются данные, приведенные в статье «Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России» политолога А.Н. Аринина [1].

Ученый отмечает исключительно формальный подход представительных органов государственной власти субъектов Федерации при рассмотрении таких важнейших вопросов, как принятие и утверждение отчетов об исполнении региональных бюджетов. Приводятся данные, согласно которым на протяжении 1990–2000-х годов с подачи регионального парламента за расхищение бюджетных средств или за их нецелевое использование к ответственности не было привлечено ни одного должностного лица. В то же время, Счетная палата Российской Федерации, начиная с 1995 года, ежегодно выявляет значительное количество нарушений бюджетного законодательства со стороны региональных органов исполнительной власти. А.Н. Аринин обращает внимание на примечательный факт, что за годы «новой российской демократии» в политической практике субъектов Федерации не зафиксировано случаев выражения недоверия со стороны представительных органов высшим должностным лицам регионов [1]. В то же время Президентом Российской Федерации были отрешены от должности в связи с утратой доверия несколько региональных руководителей. «Не имея обратной связи с обществом, законодательные собрания “не замечали” протестные

¹ В Общественной палате прошла конференция «Государство и граждане», организованная Комиссией по развитию гражданского общества ОП РФ и Германо-российским форумом. URL: <http://www.oprf.ru/press/news/2011/newsitem/10633> (дата обращения: 05.04.2013).

выступления по отношению к губернатору со стороны граждан и игнорировали общественное мнение», – констатирует А.Н. Аринин [1].

К этому следует добавить особенности развития российской партийной системы, которая пока недостаточно эффективно справляется с функцией по артикуляции интересов гражданского общества. Политические партии, к сожалению, не стали элементом политической системы общества, который обобщает потребности граждан и формирует требования, предъявляемые к структурам, принимающим политические решения.

В контексте рассматриваемой проблематики прослеживается также очевидное превалирование традиций державности над демократическими началами в вопросах формирования и функционирования институтов общественного контроля. Это проявляется прежде всего в организационной и материальной зависимости институтов общественного контроля от государства.

Большое значение для понимания современных тенденций в развитии структур общественного контроля над органами государственной власти в России имеют Доклады о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010, 2011 и 2012 годы, подготовленные Общественной палатой РФ [2–4]. Доклады характеризуют выполнение функций общественного контроля такими структурами, как Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты и советы субъектов Федерации, общественные советы при федеральных органах государственного управления, общественные наблюдательные комиссии по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и др. Анализ функционирования этих структур, представленный в Докладах, позволяет выявить основные проблемы развития системы общественного контроля над органами государственной власти в Российской Федерации. К числу таких проблем можно отнести следующие:

1. *Обеспечение независимости органов общественного контроля в отношении органов государственной власти.* Эта проблема осо-

бенно актуальна для региональных общественных палат, органов общественного контроля над судебским сообществом. В связи с этим остро стоит вопрос о принятии на федеральном уровне рамочного закона о региональных общественных палатах, что позволит определить единые подходы к их формированию, осуществлению ими контрольных и иных полномочий. Назрело также решение об изменении порядка делегирования представителей общественности в состав квалификационных коллегий судей (в настоящее время оно осуществляется представительными органами государственной власти).

2. *Обязательность общественного контроля.* Несвершенство правовой базы позволяет административным органам избегать общественного контроля при решении многих вопросов, имеющих большую социальную значимость. К примеру, на рассмотрение Общественного совета при Министерстве образования и науки не выносились вопросы, которые имели резонансный характер в обществе: о введении Единого государственного экзамена (ЕГЭ) и двухуровневой системы высшего профессионального образования.

Весьма острым является вопрос о механизмах учета органами государственной власти замечаний и предложений, высказанных структурами общественного контроля. Для решения этих вопросов высказываются предложения об установлении перечня проблем и вопросов, по которым обязательно требуется заключение Общественного совета при соответствующем министерстве (ведомстве), расширении числа оснований для обязательного проведения публичных слушаний, о законодательном закреплении санкций для должностных лиц органов государственной власти за нарушение процедур общественного контроля, распространении механизмов общественного контроля на деятельность государственных корпораций, государственных и муниципальных учреждений.

3. *Демократизм и гласность общественного контроля.* Повышение статуса органов общественного контроля порождает попытки

придать им замкнутый и непрозрачный характер, кроме того, существуют случаи замалчивания итогов контрольных действий. В связи с этим есть необходимость в законодательном обеспечении максимальной открытости структур общественного контроля, их регулярной публичной отчетности. Кроме того, актуальным является вопрос о выработке механизмов обнародования итогов общественного контроля прежде всего посредством СМИ, финансируемых за счет средств налогоплательщиков.

4. *Целостность системы общественного контроля.* Взаимодействие между различными структурами общественного контроля пока происходит недостаточно активно, это приводит к тому, что их ресурсы (информационные, организационные, кадровые) используются малоэффективно. Нарастает необходимость

выработки общих принципов и стандартов осуществления общественного контроля в различных отраслях и на различных территориях, формирования единой информационной и методической базы. В связи с этим, все большую актуальность приобретает вопрос о принятии системообразующего правового акта – Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации».

Подводя итог, следует признать, что в современной России большинство институтов и форм общественного контроля пока только декларируются. При этом в политике государства просматривается желание создать удобные для себя институциональные и организационные основы общественного контроля, планировать и координировать деятельность различных общественных структур.

Список литературы

1. Аринин А.Н. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России // Политическое образование. URL: <http://www.lawinrussia.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii> (дата обращения: 06.04.2013).
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2010.
3. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). М.: Общественная палата Российской Федерации, 2011.
4. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012.
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 сент. 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 окт. 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.
7. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: указ Президента РФ от 13 апр. 2010 г. № 460 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.
8. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 янв. 2011 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 2 февр. 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
9. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам: указ Президента РФ от 4 авг. 2006 г. № 842 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 32. Ст. 3539.
10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 апр. 2006 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 апр. 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

11. О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 нояб. 2007 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 23 нояб. 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.
12. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26 апр. 2002 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15 мая 2002 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.
13. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апр. 2005 г. № 32-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 марта 2005 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 23 марта 2005 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.
14. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 мая 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 30 мая 2008 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.
15. Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3154.
16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сент. 2003 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
17. Об органах судейского сообщества в Российской Федерации: федер. закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 15 февр. 2002 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 февр. 2002 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11. Ст. 1022.
18. Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 дек. 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 дек. 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
19. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы: распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

References

1. Arinin A.N. Mirovoy opyt obshchestvennogo kontrolya nad deyatel'nost'yu vlasti: uroki dlya Rossii [World Experience of Public Control over the Authorities: Lessons for Russia]. *Politicheskoe obrazovanie*. Available at: <http://www.lawinrussia.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii> (accessed 6 April 2013).
2. *Report on the State of the Civil Society in the Russian Federation for 2010*. Moscow, Civic Chamber of the Russian Federation. 2010 (in Russian).
3. *Report on the State of the Civil Society in the Russian Federation for 2011*. Moscow, Civic Chamber of the Russian Federation. 2011 (in Russian).
4. *Report on the State of the Civil Society in the Russian Federation for 2012*. Moscow, Civic Chamber of the Russian Federation. 2012 (in Russian).
5. Land Code of the Russian Federation of 25 October 2001 no. 136-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2001, no. 44, Art. 4147 (in Russian).
6. On the Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006–2010: Government Decree of the Russian Federation of 25 October 2005 no. 1789-r. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2005, no. 46, Art. 4720 (in Russian).
7. On the National Anti-Corruption Strategy and National Anti-Corruption Plan for 2010–2011: Presidential Decree of 13 April 2010 no. 460. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 16, Art. 1875 (in Russian).
8. On the Police: Federal Law of 7 February 2011 no. 3-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 7, Art. 900 (in Russian).

9. On the procedure of formation of community councils in the federal ministries, federal services and federal agencies governed by the President of the Russian Federation, under the federal services and federal agencies within the jurisdiction of these federal ministries: Presidential Decree of 4 August 2006 no. 842. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 32, Art. 3539 (in Russian).

10. On the Procedure of Consideration of Russian Citizens' Appeals: Federal Law of 2 May 2006 no. 59-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2006, no. 19, Art. 2060 (in Russian).

11. On Self-Control Organizations: Federal Law of 1 December 2007 no. 315-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2007, no. 49, Art. 6076 (in Russian).

12. On Advocates and Legal Practice in the Russian Federation: Federal Law of 31 May 2002 no. 63-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2002, no. 23, Art. 2102 (in Russian).

13. On the Civic Chamber of the Russian Federation. Federal Law of 4 April 2005 no. 32-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2005, no. 15, Art. 1277 (in Russian).

14. On the Public Control of Human Rights Ensuring in Detention Facilities and on Assistance to Detainees: Federal Law of 10 May 2008 no. 76-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2008, no. 24, Art. 2789 (in Russian).

15. On Public Councils Under the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and Its Regional Bodies: Presidential Decree of 23 May 2011 no. 668. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 22, Art. 3154 (in Russian).

16. On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003 no. 131-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2003, no. 40, Art. 3822 (in Russian).

17. On the Community of Judges in the Russian Federation: Federal Law of 14 March 2002 no. 30-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2002, no. 11, Art. 1022 (in Russian).

18. On Environmental Protection: Federal Law of 10 January 2002 no. 7-FZ. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2002, no. 2, Art. 133 (in Russian).

19. On the Approval of the Concept of Administrative Barriers Reduction and Better Access to Public and Municipal Services in 2011–2013: Order of the Russian Federation Government of 10 June 2011 no. 1021-r. *Collected Laws of the Russian Federation*, 2011, no. 26, Art. 3826 (in Russian).

Plotnikov Andrey Anatolyevich

Institute of Law,

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov (Arkhangelsk, Russia)

PUBLIC CONTROL IN CONTEMPORARY RUSSIA: LEGAL AND ORGANIZATIONAL PROBLEMS

The article describes legal principles of public control in contemporary Russia. The analysis of the data in the reports of the Civic Chamber of the Russian Federation for 2010, 2011 and 2012 helped identify main development trends and problems of the system of public control over state authorities. Proposals are made to ensure independence, obligatory character, publicity, and integrity of public control in Russia.

Keywords: *public control, civil society, public authorities, taking public opinion into account.*

Контактная информация:

адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 58;

e-mail: plas@atnet.ru

Рецензент – *Чертова Н.А.*, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, директор юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова