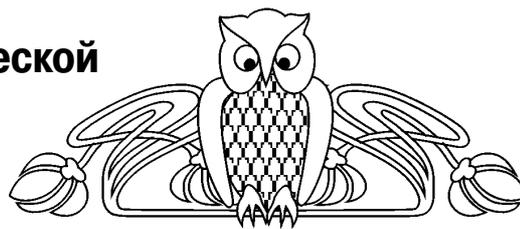




УДК 323.2

## Общественный контроль в политической системе российского региона: проблемы и перспективы развития

Е. В. Бердникова



Бердникова Елена Валерьевна, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, berev79@yandex.ru

В статье анализируются современное состояние и перспективы политической институционализации общественного контроля в субъектах Российской Федерации. Автор выделяет ключевые направления и проблемные аспекты участия общественных институтов в формировании политического пространства региона, дается оценка тенденций развития политико-правового механизма взаимодействия гражданского общества и власти, формулируются предложения, направленные на повышение эффективности деятельности субъектов общественного контроля.

**Ключевые слова:** общественный контроль, гражданское общество, общественная палата, демократия, транспарентность власти.

### The Public Control at the Political System of the Russian Region: Problems and Prospects of Development

E. V. Berdnikova

Elena V. Berdnikova, <https://orcid.org/0000-0001-6347-4279>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, berev79@yandex.ru

The article analyzes the current state and prospects of political institutionalization of public control in the regions of the Russian Federation. The author highlights key areas and problematic aspects of the participation of public institutions in shaping the political space of the region, assesses trends in the development of the political and legal mechanism of interaction between civil society and government in the constituent entities of the Russian Federation, and formulates proposals aimed at increasing the effectiveness of public control subjects.

**Keywords:** public control, civil society, public chamber, democracy, transparency of power.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-320-324>

Политическая жизнь Российского государства на всем протяжении его многовековой истории характеризовалась противостоянием государственного и общественного элементов в системе публичного управления: верховная власть стремилась к авторитаризации государства, стараясь всеми средствами исключить возможность реализации народного суверенитета, но вместе с тем окончательно подавить волю народа ей не

удавалось, и граждане, которые были всецело заинтересованы в участии в управлении делами государства, периодически заявляли о своем желании на представительство.

Можно с полной уверенностью заключить, что общественный контроль является самобытным, не имеющим в пределах международного сообщества аналогов, продуктом исторического и национально-культурного развития России, которая сформировала особый подход к доктринальному пониманию и институциональному конституированию гражданского участия в государственном управлении. Концепция общественного контроля, приобретая не только научное обоснование, но и юридическое воплощение с переходом к политической системе советского типа, долгие годы использовалась в качестве идеологической ширмы, прикрывающей негативное содержание тоталитарного строя, и, соответственно, не имела фактического выражения.

Переход к демократическим основам конституционного строя и, как следствие, появление и развитие полноценного гражданского общества ознаменовали необходимость пересмотра старых и внедрения новых принципов и форм взаимодействия власти и граждан<sup>1</sup>. В том числе произошла кардинальная переоценка социальной роли общественного контроля, который стал рассматриваться как важный элемент, направленный на совершенствование государственного управления, способный обеспечить открытость и гласность деятельности органов власти, бороться с коррупционными практиками и обеспечивать защиту прав и свобод человека.

Демократия участия предоставляет гражданам широкие возможности реализации принципа народного суверенитета, включая контрольный механизм, реализуемый в отношении органов публичной власти. Теоретическое осмысление сущности общественного контроля и его институциональное воплощение в политической системе Российской Федерации детерминируют обращение исследовательского внимания на весьма острые социально-политические проблемы, связанные с обеспечением открытости и независимости контрольных мероприятий, а также повышением уровня доверия граждан как к органам власти, так и к самим организационным структурам общественного



контроля. В данном контексте представляется важным проанализировать институциональный механизм взаимодействия гражданского общества и власти в регионе, одновременно определив основные тенденции развития общественного контроля в субъектах РФ и спрогнозировав перспективы его дальнейшей политической институционализации.

Актуальность региональной проекции исследования общественного контроля обусловлена тем, что, несмотря на поступательную интенсификацию централизации государственной власти, субъекты РФ были и остаются в числе политических акторов, играющих важную роль в системе государственного управления. Следует также отметить, что общественный контроль институционализировался как в политическом, так и правовом пространстве не только на уровне Федерации, но и в регионах. Причем в ряде субъектов РФ общественные палаты и иные институциональные акторы гражданского общества возникли задолго до формирования Общественной палаты РФ, а в Пермском крае законодательство об общественном контроле было принято еще до утверждения Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Вместе с тем региональное политическое развитие институтов демократии, составляющих контрольный механизм общества за деятельностью органов власти, имеет во многом те же проблемы, которые присущи федеральному уровню. Все они в большинстве своем связаны с низкими показателями доверия граждан к ведущим субъектам общественного контроля, которые по своей политико-правовой природе обусловлены аутентичной спецификой формирования и функционирования гражданского общества в России и откровенно выраженными недостатками правового регулирования указанной сферы отношений.

Доминирующая роль государства в процессах институционализации общественного контроля предопределила крайне усеченный законодательный перечень акторов, участвующих в его осуществлении. К ним относятся, в первую очередь, общественные палаты и общественные советы, создаваемые на всех уровнях публичной власти, общественные наблюдательные комиссии, а также общественные инспекции и группы общественного контроля. Исключением из данного состава граждан и общественных объединений напрямую ограничило их возможность инициировать и реализовывать мероприятия, определяемые как формы общественного контроля (общественный мониторинг, общественные слушания, общественные обсуждения и т. д.). Данная правовая конфигурация обусловила такую модель общественного контрольного механизма, при которой его осуществление обеспечивается институтами

гражданского общества, сформированными при непосредственном либо косвенном участии органов власти. Это обстоятельство, с одной стороны, определяет специфику существующей системы демократии в России, которая, в отличие от политических практик и традиций демократического устройства стран Запада, основанных на самоорганизации гражданского общества и концепции гражданского участия (термин «общественный контроль» в традиционных демократиях практически не используется), испытывает определенную зависимость от государственной политики. Подтверждением тому являются, во-первых, сами факты инициирования Президентом РФ создания Общественной палаты Российской Федерации и принятия закона об общественном контроле, а во-вторых, внутренние и внешние политические условия в стране, при которых данные инициативы реализовывались. С другой стороны, налицо явное различие содержания концептов «гражданское участие» и «общественный контроль», так как последний термин, являющийся так называемым брендом российской демократии, созданным еще в советский период обоснования и развития доктрины народовластия, организационно и институционально включает в свою структуру элемент государственного участия в управлении обществом.

Ограничение вовлеченности граждан и их различных объединений в управление делами государства, в том числе в процедуры осуществления контрольных мероприятий в отношении власти, на практике значительно снижает эффективность процессов, связанных с наблюдением и оценкой государственного управления со стороны общественности.

Таким образом, вектор проблематики институционализации общественного контроля и его значения в политической системе российского региона заложен в самой основе его политико-правового обоснования.

Обращаясь к анализу тенденций и проблем региональной системы общественного контроля, следует отметить, что ее главным действующим актором была и остается общественная палата. На сегодняшний день в научной литературе существуют различные оценки политико-правовой природы данного института, которые в большинстве своем положительно определяют его роль и значение в структуре гражданского общества. Например, как отмечает профессор В. В. Гриб, именно создание Общественной палаты РФ дало начало процессу институализации системы общественного контроля в России<sup>2</sup>. Опыт создания общественных органов народного представительства в данной институциональной форме был заимствован субъектами РФ, которые сформировали свои общественные палаты, а также органами местного самоуправления, которые в отдельных му-



ниципальных образованиях создали свои общественные палаты.

По мнению профессора Г. Н. Чеботарева, общественные палаты субъектов РФ могут и должны стать главным звеном системы общественного контроля, способствующим координации деятельности субъектов общественного контроля в регионах для защиты прав, свобод и законных интересов граждан и повышения качества государственного управления<sup>3</sup>. По его мнению, в субъекте Российской Федерации ядром модели общественного контроля может и должна стать общественная палата, так как эффективное взаимодействие всех участников общественного контроля, выполняющих общие задачи, возможно только посредством координации их действий, что, в свою очередь, достигается посредством разработки механизма осуществления общественного контроля, этических правил такой деятельности, проведением совместных публичных мероприятий.

По своей политико-правовой природе общественная палата призвана выполнять очень важную социальную миссию – объединение активных граждан и негосударственных неправительственных организаций в целях развития институтов гражданского общества, защиты прав и свобод граждан, содействия органам власти в решении социальных проблем и предотвращении социальных конфликтов, повышения качества жизни населения как России в целом, так и ее отдельных регионов. Ее значимость в системе гражданского общества определяется тем, что посредством использования разнообразных законодательно закрепленных форм и методов деятельности она способна обеспечить социально-политическую стабильность в обществе, устойчивость развития конституционного строя. Это обеспечивается непрерывным контролем данного органа за соблюдением принципа законности в структуре публичного управления, участием в формировании устойчивого неприятия коррупционного поведения, минимизацией рисков такого поведения со стороны власти и самих граждан, усилением эффективности деятельности органов власти.

Таким образом, общественная палата как институт гражданского общества представляет собой своеобразную диалоговую модель взаимодействия государственных органов и неправительственных ассоциаций, граждан, место для открытых дискуссий, результатом которых выступают совместно выработанные согласованные решения. Она аккумулирует и агрегирует общественные интересы и потребности, стимулирует и координирует общественные инициативы и деятельность иных институтов гражданского общества.

Особое место общественной палаты в системе субъектов общественного контроля в первую

очередь определяется ее организационно-функциональными характеристиками и направлениями деятельности, а именно:

- участие в формировании иных субъектов общественного контроля (общественные советы, общественные наблюдательные комиссии и т. д.);

- широкий спектр общественных отношений, находящихся в сфере деятельности и под контролем общественных палат;

- осуществление мониторинга и оценки деятельности иных субъектов общественного контроля (например, оценка эффективности деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ);

- координирующая роль в системе субъектов общественного контроля (например, создание специальных координационных советов общественных палат (советов) муниципальных образований).

При всех внешних положительных характеристиках функциональной роли общественных палат в политической системе российского региона она следует все же сосредоточиться на базовых проблемах, связанных с эффективностью деятельности данного института.

До недавнего времени основной проблемой являлось то, что субъекты РФ демонстрировали дифференцированный подход к правовому закреплению порядка формирования и функционирования общественных палат субъектов РФ. Вопрос был решен в 2016 г. с принятием Федерального закона от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup>, посредством которого были унифицированы общие принципы организации и деятельности данных органов в целях обеспечения единства правового пространства Российской Федерации и равенства возможностей указанных иных институтов.

Однако унификация правового регулирования отнюдь не решила проблем участия общественной палаты в политических процессах региона. Информационное пространство как субъектов РФ, так и федерального уровня насыщено фактами скандалов и конфликтов, участниками которых выступают как региональная общественная палата, так и отдельные ее члены. В числе основных политических проблем функционирования данного института следует выделить три: независимость формирования и деятельности, лоббизм, бюрократизация.

В первую очередь, представляется очевидной проблемой обеспечение независимости формирования и деятельности общественной палаты региона. Существующий порядок создания данного института, предполагающий делегирование кандидатов исполнительными и законодательными органами субъекта



Федерации, создает негативные условия для включения в состав палаты ее членов на основе принципа лояльности власти, что впоследствии нивелирует эффективность контрольных мероприятий в отношении органов, которые назначили «своих» контролеров. Этот же вопрос возникает и в части деятельности аппарата общественной палаты, так как законодатель закрепил два варианта его организации: наделение правами государственного учреждения субъекта РФ, которое приобретает некоторую автономию в организационном и финансовом аспектах, либо подразделения государственного учреждения субъекта РФ, когда аппарат палаты является подразделением иного государственного учреждения и его руководитель находится фактически в подчинении руководителя государственного учреждения, а потому любой вопрос, связанный с финансовым, материально-техническим обеспечением деятельности общественной палаты, руководитель аппарата должен будет решать с руководителем государственного учреждения, в составе которого он будет находиться<sup>5</sup>.

Вопрос лоббирования в структуре общественной палаты на сегодняшний день также актуален. Сам по себе лоббизм, когда речь заходит о его цивилизованной форме, в деятельности общественной палаты представляется явлением абсолютно естественным, так как данный орган как раз и создается в том числе для отстаивания и продвижения интересов объединений граждан. Активное участие общественной палаты в законотворческом процессе, подготовке и обсуждении программ социально-экономического развития региона, организация процедуры «нулевых слушаний» законопроектов и иные реализуемые полномочия позволяют ей достаточно тесно взаимодействовать с органами власти и влиять на принятие политических решений. С другой стороны, такое плотное взаимодействие с акторами политического управления может создавать предпосылки для злоупотреблений полномочиями члена данного органа для лоббирования не общественных, а частных интересов. В данном контексте представляется необходимым осуществлять более тщательный отбор состава общественной палаты, в первую очередь на основе жестких репутационных требований и широкого общественного признания ее будущих членов.

И последний проблемный аспект связан с опасностью бюрократизации общественной палаты, ее сращивания с органами власти и утраты общественного компонента в основе ее организации и функционирования. Выше уже отмечалась координирующая роль общественной палаты в системе институтов гражданского общества в регионе, которая наряду с положительным эффектом может сформировать

негативную тенденцию к созданию единого, а точнее, единственного центра, участвующего в управлении делами государства и осуществляющего общественный контроль, что является противоестественным в условиях демократии, предполагающей полицентричность общественных институтов. В данных условиях представляется крайне важным не допустить формирования феномена общественной бюрократии, предполагающей системную замкнутость и монополизацию полномочий по осуществлению взаимодействия с органами власти, политическому участию и общественному контролю в структуре одного органа.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что институт общественного контроля очень важен для развития любого демократического государства и его регионов, так как в структуре конституционного механизма народовластия он позволяет расширить пределы гражданского участия в процессе принятия управленческих решений, обеспечивает более детальный учет потребностей и интересов граждан и их объединений. В условиях отсутствия полноценного гражданского контрольного механизма ставится под большое сомнение легитимность и авторитет государственной власти, что, в свою очередь, чревато дестабилизацией всей политической системы. В данном контексте речь должна идти о необходимости поиска новых, партнерских форм взаимодействия власти и общества, которые позволят повысить качество принимаемых политических решений, усилят ответственность органов публичного управления и их должностных лиц.

### Благодарности

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Автономной некоммерческой организации «Экспертный институт социальных исследований» (проект № 19-011-31018 «Тенденции и перспективы политической институционализации общественного контроля в субъектах Российской Федерации»).*

### Примечания

- <sup>1</sup> См.: Вилков А. А. Политическое управление и гражданское общество в современной России // Изв. Саратовского университета. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2010. Т. 10, вып. 4. С. 62–70.
- <sup>2</sup> См.: Гриб В. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3 (159). С. 32–39.
- <sup>3</sup> См.: Чеботарев Г. Н. Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 130.
- <sup>4</sup> См.: Об общих принципах организации и деятельности



общественных палат субъектов Российской Федерации : федер. закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч. 1), ст. 3852.

<sup>5</sup> См.: Малый А. Ф., Малая Т. Н. Общественная палата субъекта Российской Федерации : некоторые проблемы определения правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 39.

---

**Образец для цитирования:**

Бердникова Е. В. Общественный контроль в политической системе российского региона: проблемы и перспективы развития // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 320–324. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-320-324>

**Cite this article as:**

Berdnikova E. V. The Public Control at the Political System of the Russian Region: Problems and Prospects of Development. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 320–324 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-320-324>

---