УДК 342.413

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ МНОГООБРАЗИЕ В РОССИИ[1]

Эмих Валентина Викторовна,
Институт философии и права УрО РАН,
старший научный сотрудник,
кандидат юридических наук,
г. Екатеринбург, Россия.
E-mail: emikh.valentina@gmail.com

Аннотация
В статье общественный контроль рассматривается как катализатор реализации принципа идеологического многообразия. Анализируя правовое регулирование общественного контроля и деятельность субъектов общественного контроля в России, автор приходит к выводу, что общественный контроль в России направлен на достижение непротиворечивой системы ценностей и поддержание доверия к власти.

Ключевые понятия:
идеология,
общественный контроль,
доверие к власти,
свобода слова.

Российская демократическая традиция характеризуется доминированием институтов гражданского участия, а не институтов публичного представительства. Это свидетельствует об общей установке на развитие делегативной демократии [7, с. 101–103]. В рамках обозначенной установки развивается и институт общественного контроля в России. С момента создания в 2005 г. Общественной палаты Российской Федерации общественные советы и иные организационные структуры общественного контроля активно внедряются для участия граждан в принятии решений органами публичной власти – как государственных (например, общественные советы в системе Следственного комитета Российской Федерации), так и муниципальных (например, общественные советы по вопросам ЖКХ при главах муниципальных образований). Системное институциональное оформление общественный контроль получил в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об общественном контроле)[2]. Указанный институт достаточно детально исследован в научной литературе по правовой и политологической тематике. Обозначены и раскрыты основные функции общественного контроля, в частности, медиаторская, информационная, мониторинговая, консолидирующая, мобилизационная, посредническая функции. Однако вспомогательной идеологической функции в деятельности субъектов общественного контроля уделяется незначительное внимание.

Вместе с тем категории «общественный контроль», «защита прав и свобод граждан», «свобода слова», «идеологическое многообразие», «принцип доверия власти» тесно связаны между собой. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, с учетом необходимости гарантирования государственной защиты прав и свобод граждан государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц, обеспечения открытости их деятельности, предоставления гражданам полной и достоверной информации, касающейся процесса и выполнения возложенных на них функций. Свобода слова – условие эффективности общественного контро-

[1] Статья выполнена в рамках гранта РГНФ № 15-33-11231 «Идеологические регуляторы в обеспечении общественного согласия и национальной безопасности в Российской Федерации: возможности и риски».
[2] Рос. газ. 2014. 23 июля.

ля за действиями публичной власти. При этом Конституция РФ не устанавливает для свободы слова какие-либо идеологические рамки: конституционные нормы о свободе слова действуют в единстве с положениями Конституции РФ о признании идеологического и политического многообразия. Реально гарантированная свобода выражения разнообразных взглядов, мнений, убеждений, свобода критики, оппозиции являются конкретным показателем демократизма общества[3]. Общественный контроль служит в определенной степени катализатором реального осуществления принципа идеологического многообразия. Органы общественного контроля могут выступать в качестве площадок, где граждане могут высказать свое мнение по определенному вопросу, могут консолидироваться с единомышленниками, могут пропагандировать свои взгляды.

Мировой опыт общественного контроля показывает, что он может выступать в качестве одного из инструментов поддержания полицентричной идеологической системы с учетом следующих аспектов функционирования субъектов общественного контроля: акцент на мобилизационно-консультативной функции, которая заключается в привлечении общественности к участию в обсуждении имеющих принципиальное значение для деятельности определенного субъекта вопросов и оказанию консультативной помощи данному субъекту по указанным вопросам; сильная «общественная составляющая» правового статуса субъектов общественного контроля; функционирование наряду с общественными советами при органах публичной власти самодеятельных общественных советов, создаваемых общественными организациями [5, с. 143–150]; формирование органов общественного контроля на основе принципа репрезентативности из лиц, придерживающихся разных политических идеологий; свобода высказывания мнений на их заседаниях; подробное освещение их деятельности в СМИ; право субъектов общественного контроля принимать рекомендательные решения должно быть обеспечено обязанностью органов публичной власти их рассматривать и учитывать при выработке решений; многообразие форм взаимодействия с органами публичной власти ввиду отсутствия властных полномочий.

Среди характерных особенностей общественного контроля за деятельностью органов публичной власти в России особо отметим следующие.

Во-первых, субъекты общественного контроля фактически осуществляют контроль деятельности органов публичной власти на предмет ее соответствия, не имея реальных рычагов по ее изменению. На законодательном уровне целевое назначение общественного контроля определено как обеспечение реализации и защиты прав человека; обеспечение учета общественного мнения при принятии решений органами публичной власти; общественная оценка деятельности органов публичной власти в целях защиты прав человека. Федеральный законодатель исходит из принципа высшей ценности прав человека, и именно этот принцип должен использоваться субъектами общественного контроля для оценки и воздействия на деятельность органов публичной власти. Этот же принцип положен в основу определения целей деятельности общественных палат субъектов РФ – они создаются в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики[4]. По факту субъекты общественного контроля в России содействуют осуществлению государственной политики в определенной сфере, но не могут изменить ее. Именно соответствие деятельности органов публичной власти государственной политике становится для субъектов общественного контроля основным критерием оценки деятельности органов публичной власти.

Во-вторых, независимость субъектов общественного контроля от органов публичной власти в значительной мере условна. Несмотря на то что Федеральным законом об общественном контроле предусмотрена возможность осуществления общественного контроля широким кругом субъектов, в том числе не исключено создание так называемых самодеятельных общественных советов; фактически общественный контроль осуществляется общественными палатами на разных уровнях организации публичной власти и общественными советами при органах публичной власти, то есть при подконтрольном субъекте. Ини-

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 г. № 14-П // Рос. газ. 2011. 13 июля.
[4] Ст. 1 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Рос. газ. 2016. 28 июня.

циаторами их создания выступают именно органы публичной власти. Их учреждение осуществляется посредством нормативных правовых актов соответствующего уровня. Состав общественных советов при органах публичной власти также утверждается руководителями органов публичной власти, при которых создаются советы. При этом порядок их деятельности регулируется подобно порядку деятельности органов публичной власти. Чрезмерная регламентация и формализм при определенных условиях могут затруднять свободное высказывание своих позиций членами органов общественного контроля. Инициатива рассмотрения конкретных вопросов нередко исходит от органов публичной власти, при этом зачастую поднимаются второстепенные вопросы, что скрывает фиктивную деятельность субъектов общественного контроля [2, с. 21; 6, с. 52]. Ввиду обозначенных особенностей правового статуса субъектов общественного контроля, происходит их встраивание в механизм публичной власти и усиление «этатической» составляющей их правового статуса.

В-третьих, правовое регулирование порядка формирования состава органов общественного контроля не позволяет обеспечить реальное представительство общественности. Одной из целей общественного контроля является обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами публичной власти, в связи с этим требуется мобилизовать граждан, поэтому вполне логичным представляется использование принципов управляемого представительства и принципа репрезентативности при формировании составов органов общественного контроля, которые позволяют обеспечить представительство в составе органов общественного контроля от разных репрезентативных групп с учетом широкого спектра критериев – пол, возраст, образование, род деятельности, этническое происхождение, географическая локализация, религиозные верования, следование определенной идеологии. На практике реализация данных принципов формирования составов органов общественного контроля осложняется отсутствием четкого законодательного определения репрезентативных групп, которые должны быть представлены в органе общественного контроля, и количества представителей от каждой группы и широким усмотрением руководителя органа публичной власти, который утверждает состав соответствующей структуры общественного контроля. Существует также проблема формирования разных органов общественного контроля из одних и тех же общественников, посредством чего общественный контроль превращается в «клуб для пары десятков общественников» [цит. по: 6, с. 53; 1, с. 107]. В результате в состав органов общественного контроля входят представители органов публичной власти [1, с. 107] или лица, так или иначе связанные с ними, «общественники из числа угодных» [цит. по: 6, с. 52], представители лояльных некоммерческих организаций [2, с. 20]. Среди возможных способов обеспечения репрезентативности в составе органов общественного контроля называются: включение в состав органов общественного контроля на федеральном уровне представителей регионов, введение квот для тех или иных социально-профессиональных групп, ограничение возможности членства одновременно в нескольких органах общественного контроля и др. [4, с. 118–119].

В-четвертых, деятельность отдельных субъектов общественного контроля в России свидетельствует о подмене правового содержания института общественного контроля политическим наполнением, что обусловлено, в частности, слабой активностью членов органов общественного контроля, поверхностным рассмотрением вопросов повестки дня, лоббированием властями своих интересов посредством субъектов общественного контроля. К примеру, Общественным советом при губернаторе Краснодарского края была проведена кампания по осуждению «Пусси Райот» по инициативе властей [6, с. 51]. Заслуживает внимания опыт Белгородской области по использованию органов общественного контроля для формирования положительного общественного мнения об органах публичной власти [3].

В России, несмотря на активное развитие делегативной демократии преимущественно за счет активизации институтов гражданского участия, в условиях внешнеполитических и внутриполитических угроз национальной безопасности органы общественного контроля становятся механизмом поддержания непротиворечивого ценностного равновесия в обществе, элементом механизма достижения непротиворечивой системы ценностей, ориентированной на солидарность, а не на противоречивость различных социальных групп, инструментом воздействия государства на массовое

сознание посредством ориентирования их деятельности на функцию поддержания доверия к власти и функцию легитимации государственной власти.

1. Аносова, В.В. Общественные формирования муниципалитетов как формы контроля местной власти [Текст] / В.В. Аносова // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 105–107.

2. Горный, М. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга [Текст] / М. Горный // Телескоп. 2011. № 2. С. 14–24.

3. Колесник, К.С. Роль общественный советов при органах внутренних дел в формировании положительного мнения об их деятельности [Текст] / К.С. Колесник // Наука. Теория. Практика. 2014. № 2. С. 8–11.

4. Нужнова, С.Л. Развитие гражданского общества посредством становления и функционирования института общественных советов при государственных органах [Текст] / С.Л. Нужнова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 1. С. 115–121.

5. Руденко, В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации деятельности [Текст] / В.Н. Руденко // Политэкс. 2006. Том 2. № 3. С. 143–155.

6. Сунгуров, А.Ю. Общественные советы как опыт мониторинговой демократии. Опыт Краснодарского края [Текст] / А.Ю. Сунгуров // Социум и власть. 2013. № 6. С. 48–54.

7. Филиппова, Н.А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии [Текст] / Н.А. Филиппова // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2013. Т.13. № 2. С. 101–114.

References

1. Anosova V.V. (2014) *Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija*, no. 6, pp. 105–107 [in Rus].

2. Gornyj M. (2011) *Teleskop*, no. 2, pp. 14–24 [in Rus].

3. Kolesnik K.S. (2014) *Nauka. Teorija. Praktika,* no. 2, pp. 8–11 [in Rus].

4. Nuzhnova S.L. (2015) *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS,* no. 1, pp. 115–121 [in Rus].

5. Rudenko V.N. (2006) *Politjeks*, no. 3, pp. 143–155 [in Rus].

6. Sungurov A.Ju. (2013) *Socium i vlast'*, no. 6, pp. 48–54 [in Rus].

7. Filippova N.A. (2013) *Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdelenija RAN,* no. 2, pp. 101–114 [in Rus].

UDC 342.413

PUBLIC CONTROL AND IDEOLOGICAL DIVERSITY IN RUSSIA

Emikh Valentina Viktorovna,
Senior research fellow,
Institute of Philosophy and Law of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences,
CAnd. Sc. (Law),
Yekaterinburg, Russia.
E-mail: emikh.valentina@gmail.com

Annotation
The article considers public control as an activator of realizing principle of ideological diversity. Analyzing legal regulation of public control and activity of the pubic control subjects in Russia, the author comes to the conclusion that public control in Russia is aimed at reaching uncontroversial system of values and maintaining belief in state bodies.

Key concepts:
ideology,
public control,
belief in state bodies,
freedom of speech.