



УДК 659.4; 342.6

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И СТАБИЛЬНОСТЬ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ****PUBLIC CONTROL AND STABILITY OF THE  
CONSTITUTIONAL SYSTEM OF RUSSIA****А.Е. Новикова  
A.E. Novikova**Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St., Belgorod, 308015, Russia

E-mail: novikova\_a@bsu.edu.ru

**Аннотация**

В работе среди многообразия форм общественного контроля автором обращено внимание на создание общественных советов при государственных органах исполнительной власти. В статье приведен авторский обзор правовых актов, определяющих статус и порядок деятельности общественных советов при федеральных органах власти в России; выявлена их роль в управлении делами государства и содействии стабильности различных аспектов конституционного строя; обозначены проблемы в заявленной сфере и о направления их решения.

Работа выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук (Конкурс – МК-2016).

**Abstract**

In the work among the variety of forms of public control, the author focused attention on the creation of public councils under state authorities. The article presents the author's overview of the legal acts regulating the status and activities of public councils under the Federal bodies of power in Russia; identified their role in the management of the Affairs of the state and promoting stability of various aspects of the constitutional system; identified problems in the stated sphere and about the ways of their solution. The work was performed under grant of the President of the Russian Federation the Russian Federation for state support of young Russian scientists – candidates of Sciences (Competition – МК-2016).

**Ключевые слова:** общественный контроль, общественный совет, конституционный строй, управление делами государства.

**Keywords:** public control, public Council, the constitutional order, the management of state Affairs.

---

В Российской Федерации взаимоотношения государства и общества, продолжая развиваться, реализуются в различных формах, во многом уже формализованных правовыми актами. Безусловно, в настоящее время ключевым в рамках заявленных отношений выступает Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [2]. Его главная цель состоит в формировании системы общественного контроля как одного из инструментов реализации конституционных прав российских граждан на участие в управлении делами государства.

В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ предусмотрен открытый перечень форм осуществления общественного контроля. Законодательно эти формы разделены на две группы: в основу которых положены контрольные функции (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза) и так называемые формы «взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления» (общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания) [6, с. 142-145].



Представленные формы не только способствуют обеспечению обратных связей общества и государства, но также позволяют взаимодействовать по многообразному спектру вопросов, в том числе, обеспечивающих безопасность.

Гораздо раньше принятия указанного федерального закона развитие взаимодействия государства и общества осуществлялось в форме создания различного рода общественных комиссий. К примеру, формирование и функционирование общественных наблюдательных комиссий было предусмотрено Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [1].

Еще одной формой проявления общественного контроля является создание общественных советов при органах государственной власти.

Прошло 12 лет от момента инициации Президентом Российской Федерации создания общественных советов до их жесткой критики с его же стороны.

В 2005 г. и 2006 г. подзаконными правовыми актами определены порядок образования общественных советов при федеральных министерствах под руководством Правительства Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах под руководством Правительства Российской Федерации [4]; порядок образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах под руководством Президента Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных таким федеральным министерствам [3].

Таким образом, с августа 2005 г. у федеральных органов исполнительной власти появилось право формирования общественных советов. Семь лет спустя органы власти уже были обязаны создавать советы, так как без них они не могли утверждать некоторые нормативные правовые акты (к примеру, императивная процедура обсуждения в общественном совете при государственном органе федеральных целевых программ). В настоящее время в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 данный перечень расширен и состоит из нормативных правовых актов, определенных федеральными органами исполнительной власти и общественными советами при них как общественно значимые, нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти на основании решений экспертной рабочей группы федерального уровня по результатам рассмотрения общественных инициатив от российских граждан с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», государственных и федеральных целевых программ, разрабатываемых в федеральных органах исполнительной власти, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, предварительное обсуждение которых на заседаниях общественных советов при этих властных структурах предусмотрено решением Правительства Российской Федерации [5].

В 2013-2014 гг. были разработаны стандарты деятельности общественных советов, расширился перечень их функций в части внесения предложений, участия в заседаниях государственных органов, рассмотрения отчетов об исполнении публичных деклараций целей, задач и их оценка.

Указанный стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (одобрен протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3) базовый функционал общественного совета связал с обеспечением учета потребностей и интересов российских граждан, защитой их прав и свобод, прав общественных объединений, реализующих государственную политику, сопоставимую со сферой деятельности органа исполнительной власти, а также в целях общественного контроля за деятельностью соответствующего федерального органа исполнительной власти [8]. Такие контрольные мероприятия, как привило, сопряжены с рассмотрением проектов находящихся в разработке общественно значимых нормативных правовых актов, участием в мониторинге качества оказываемых государственных услуг, контрольно-надзорными функциями, антикоррупционной и кадровой работой, оценкой эффективности государственных закупок, рассмотрением



ежегодных планов деятельности органа власти и отчетов об их исполнении, а также иными предусмотренными действующим законодательством вопросами [7, с. 2-5].

Общественный совет – постоянно действующий совещательно-консультативный орган общественного контроля, чьи решения носят рекомендательный характер.

Если обратиться к ресурсу «Открытое правительство» (<http://open.gov.ru/os/>), то во вкладке «Общественные советы», мы увидим, что они сформированы и действуют при всех органах исполнительной власти федерального уровня.

Более того, приоритетными направлениями деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в 2017 г. обозначены (протокол заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 6 декабря 2016 г. № 8):

- обсуждение ведомственного плана по противодействию коррупции и оценка его исполнения;
- определение перечня общественно значимых нормативных правовых актов и их общественное обсуждение;
- обсуждение хода реализации приоритетных проектов основных направлений стратегического развития Российской Федерации.

Таким образом, видно, что нормативно-правовая основа, а также локальные акты, определяющие деятельность общественных советов, приняты в полном объеме. Однако роль и участие общественных советов в современной государственной жизни вызвали жесткую критику со стороны Президента Российской Федерации. Так, в марте 2017 г. В.В. Путин поставил под сомнение существование общественных советов в том виде, в каком они есть. «Управляемые структуры» – сказал о них Президент РФ на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам [9].

В числе ключевых причин, по которым общественные советы стали формальными институтами расценивается то, что часто председателями и членами этих советов являются сами чиновники. И здесь складывается парадоксальная ситуация, когда чиновники контролируют сами себя [9].

Вместе с тем, полагаем, сама идея формирования общественных советов в соответствии с теми целями, которые отображены в российских правовых актах, является рациональной в аспекте включения общественности в управление делами государства и отдельные его аспекты. Сложившаяся в России ситуация с общественными советами при федеральных государственных органах можно охарактеризовать как один из этапов в их функционировании, который отмечен сложностями, требующими конструктивного внимания. При этом ключевыми вопросами реформирования порядка формирования и деятельности заявленных общественных советов должны быть следующие:

- включение в состав заинтересованных представителей общественности, специалистов;
- возможность принимаемыми решениями оказывать влияние на деятельность государственных органов. Так, по мнению, политтехнолога Олега Молчанова, общественные советы должны иметь право нормотворческой инициативы и право вето на решения нижестоящих органов исполнительной власти. На наш взгляд, высказана смелая позиция, конфликтующая с принципом независимости государственной власти. Вместе с тем, считаем, что решения общественных советов должны быть содержательно обстоятельными, в какой-то мере даже экспертными для того, чтобы исключить возможность их игнорирования.

Корректировка существующих проблем, полагаем, будет положительно отражаться на такой форме участия институтов гражданского общества в государственном управлении. Наличие общественных советов расцениваем в качестве гарантии функционирования гражданского общества, в задачи которого входит отстаивание интересов различных групп за тем, чтобы государство принимало решения, одобряемые большинством населения. Кроме того, общественное участие способствует минимизации злоупотреблений со стороны государственной власти, что позитивно влияет в целом на стабильность современного конституционного строя России.



## Список литературы References

1. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ред. от 07.06.2017 г.) // Российская газета. 2008, 18 июня; 2017, 9 июня.

Federal'nyj zakon ot 10 iyunya 2008 g. № 76-FZ «Ob obshchestvennom kontrole za obespecheniem prav cheloveka v mestah prinuditel'nogo sodержaniya i o sodejstvii licam, nahodyashchimsya v mestah prinuditel'nogo sodержaniya» (red. ot 07.06.2017 g.) // Rossijskaya gazeta. 2008, 18 iyunya; 2017, 9 iyunya.

2. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016 г.) // 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4286.

Federal'nyj zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ «Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii» (red. ot 03.07.2016 g.) // 2014. № 30 (CHast' I). St. 4213; 2016. № 27 (chast' II). St. 4286.

3. Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «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» (ред. от 23.05.2013 г.) // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539; 2013. № 21. Ст. 2625.

Ukaz Prezidenta RF ot 4 avgusta 2006 g. № 842 «O poryadke obrazovaniya obshchestvennyh sovetov pri federal'nyh ministerstvah, federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, rukovodstvo deyatel'nost'yu kotoryh osushchestvlyayet Prezident Rossijskoj Federacii, pri federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, podvedomstvennyh ehtim federal'nym ministerstvam» (red. ot 23.05.2013 g.) // SZ RF. 2006. № 32. St. 3539; 2013. № 21. St. 2625.

4. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» (ред. от 06.06.2013 г.) // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3322; 2013. № 24. Ст. 3003.

Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 2 avgusta 2005 g. № 481 «O poryadke obrazovaniya obshchestvennyh sovetov pri federal'nyh ministerstvah, rukovodstvo kotorymi osushchestvlyayet Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii, federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, podvedomstvennyh ehtim federal'nym ministerstvam, a takzhe federal'nyh sluzhbah i federal'nyh agentstvah, rukovodstvo kotorymi osushchestvlyayet Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii» (red. ot 06.06.2013 g.) // SZ RF. 2005. № 32. St. 3322; 2013. № 24. St. 3003.

5. Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» (ред. от 10.07.2017 г.) // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4997; 2017. № 29. Ст. 4374.

Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 1 sentyabrya 2012 g. № 877 «Ob utverzhdanii sostava normativnyh pravovyh aktov i inyh dokumentov, vklyuchaya programmnye, razrabatyvaemyh federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti, kotorye ne mogut byt' prinyaty bez predvaritel'nogo obsuzhdeniya na zasedaniyah obshchestvennyh sovetov pri ehtih federal'nyh organah ispolnitel'noj vlasti» (red. ot 10.07.2017 g.) // SZ RF. 2012. № 37. St. 4997; 2017. № 29. St. 4374.

6. Гриб В.В. Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». М.: Юрист, 2014.

Grib V.V. Postatejnyj nauchno-prakticheskij kommentarij Federal'nogo zakona ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ «Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii». M.: YUrist, 2014. S. 142-145.

7. Гриб В.В. Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // Российская юстиция. 2015. № 5.

Grib V.V. Obshchestvennyye sovery kak osnovnyye ehlementy sistemy obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu organov gosudarstvennoj vlasti RF // Rossijskaya yusticiya. 2015. № 5.

8. <http://open.gov.ru/os/> (дата обращения 16.07.2017 г.).

9. <http://www.gosrf.ru/news/28766/> (дата обращения 16.07.2017 г.).

10. <http://www.gosrf.ru/news/28766/> (дата обращения 16.07.2017 г.).