УДК 321.022
DOI: 10.17223/1998863X/43/18

Е.В. Матвеева, А.А. Митин, А.В. Алагоз

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РЕГИОНАЛЬНОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Анализируется процесс дальнейшего развития в политической динамике региональных институтов общественного контроля, представленных общественными советами при органах региональной власти и некоммерческими организациями, в том числе экспертно-аналитической направленности. На примере регионов Сибирского федерального округа (Новосибирская и Кемеровская области) рассматриваются современное состояние и проблемы развития институтов общественного контроля, предлагаются возможные варианты дальнейшего развития.
Ключевые слова: *общественный контроль, общественные советы, гражданское общество, органы региональной и муниципальной власти.*

В региональной политике все большее значение приобретает такое явление, как «общественный контроль». С одной стороны, идет процесс институционализации понятия «общественный контроль», что выражается в возрастании научного интереса к данному термину, его конкретизации с учетом дальнейшего формирования гражданского общества в Российской Федерации. С другой – формируется практика включения данного понятия в деятельность всего спектра общественных объединений и организаций начиная с Общественной палаты Российской Федерации и региональных Общественных палат субъектов Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, общественных советов, созданных при исполнительных, законодательных и судебных органах власти, заканчивая деятельностью некоммерческих организаций, в частности экспертно-аналитической направленности. В научных исследованиях наиболее широко изучены практика деятельности, функции и полномочия общественных советов, осуществляющих свою работу в Центральном федеральном округе (например, в Москве и Санкт-Петербурге). При этом в силу территориальной удаленности от центральной части России и непродолжительного опыта развития практически не изученным остается опыт деятельности общественных советов в Сибирском федеральном округе.

Термин «общественный контроль» имеет длительную историю. При этом нередко в юридических нормах и научных исследованиях можно встретить смежные понятия, такие как «социальный контроль», «народный контроль», «демократический контроль», «гражданский контроль». Рассмотрим, как соотносятся данные понятия.

Первые попытки дать определение общественной активности относятся к советскому периоду нашей истории, когда в научный оборот вошло понятие «народный контроль» – государственные структуры с элементами общественного участия наиболее активных граждан, представителей различных

групп общества. В «народный контроль» был преобразован существовавший в 1960-х гг. партийно-государственный контроль. Институт народного контроля в первую очередь подчёркивал возможности народа контролировать выполнение управленческих решений в стране. При осуществлении контроля реализовывалась борьба с нарушениями дисциплины и требований законодательства, что предполагало наложение на виновных должностных лиц взысканий, отстранение их от занимаемых должностей при срыве выполнения решений партии, правительства и пр. [1. С. 147].

Деятельность субъектов народного контроля в лице комитетов народного контроля разного уровня управления (союзных республик, краев, областей, автономных округов, районные, городские, сельские и др.) сочетала элементы государственного и общественного контроля. К их деятельности привлекались представители общественных организаций, рабочие, колхозники, служащие, деятели науки и культуры, что обеспечивало всеобщность и системность в проведении соответствующих мероприятий.

В то же время в меньшей степени в советский период применялся в научных исследованиях такой термин, как «социальный контроль». По содержанию он повторял ключевые составляющие «народного контроля». Так, под «социальным контролем» понималась совокупность норм, институтов и отношений, направленных на обеспечение людей в соответствие с интересами класса и общества в целом посредством деятельности общественных институтов при помощи государственного аппарата.

Из-за отсутствия разделения на государственный и общественный контроль порой искажался смысл рассмотренных понятий. В результате происходило отождествление общественного контроля с такими явлениями, как социальный контроль и народный контроль.

В условиях развития демократических процессов термин «народный контроль» был практически полностью вытеснен понятием «демократический контроль», последний, в свою очередь, стал включать в себя более широкое понимание общественного участия в политике и предполагал такие формы выражения общественного мнения, как выборы и референдум. На данный момент, по мнению авторов статьи, находят применение оба термина – «демократический контроль» и «общественный контроль», каждый из которых отличается по субъектно-объектной деятельности, формам выражения и в конечном итоге по ожидаемым результатам.

По мнению А.А. Гончарова, в российской общественно-политической жизни применяется еще один термин – «гражданский контроль», который является тождественным понятию «общественный контроль». Сходство понятий обусловлено развитием идеи гражданского общества, институтами которого выступают общественные объединения, некоммерческие организации, отдельные граждане, являющиеся субъектами как общественного, так и гражданского контроля [2. С. 13].

В отечественной науке наибольший вклад в изучение феномена «общественный контроль» внесли ученые-юристы (В.П. Беляева, С.М. Зубарев, О.С. Забралова, С.Н. Кулешова и др.). Так, О.С. Забралова характеризует данный феномен как «деятельность институтов гражданского общества по проверке соблюдения требований законодательных и иных нормативно-правовых актов, а также устранение выявленных нарушений посредством

обращения как в уполномоченные на то органы публичной власти, так и через общественное мнение» [3. С. 41].

Наиболее близкую к политическому пониманию трактовку термина «общественный контроль» дает С.Н. Кулешова. По мнению С.Н. Кулешовой, общественный контроль – это «негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т.е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц» [4. С. 21].

По мнению авторов, «общественный контроль» в рамках политической науки следует рассматривать как формирующийся общественный механизм, направленный на осуществление контроля со стороны гражданского общества над органами федеральной и в большей степени региональной и муниципальной власти путем включения представителей общественности, некоммерческих организаций и экспертного сообщества в институты общественного контроля (общественные советы при департаментах, региональных органах законодательной власти, органах внутренней безопасности), а также деятельность региональных некоммерческих организаций (экспертно-аналитических структур, социально ориентированных организаций и т.д.) [5]. В то же время термин «общественный контроль» является наиболее общим понятием, позволяющим учитывать специфику таких терминов, как «демократический контроль» и «гражданский контроль».

Нормативно-правовые основы формирования понятия «общественный контроль» имеют длительную историю и сегодня представлены рядом законов, в числе которых Земельный кодекс РФ (2001), Уголовный кодекс РФ (1996), ФЗ «Об общественных объединениях» (1995), Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (2014). Однако на протяжении долгого времени основным законом, регламентирующим деятельность общественных объединений, являлся Федеральный закон 1995 г. «Об общественных объединениях».

Впервые идея создания общественных советов при органах исполнительной власти как совещательно-консультативных институтов, ориентированных на выстраивание сотрудничества с институтами гражданского общества, была изложена В.В. Путиным в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 г. На этом фоне были приняты такие нормативно-правовые акты, как Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32 «Об Общественной палате Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 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», Указ Президента РФ от 04.08.2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при министерствах, службах, агентствах, руководство которыми осуществляет Президент РФ; при федеральных службах и агентствах, подведомственных министерствам».

Осуществление функций контроля регламентируется также следующими законодательными актами: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ

«Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», 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», Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и др.

По мере реализации названных нормативно-правовых актов сфера распространения общественных советов была расширена: общественные советы появились при Министерстве внутренних дел РФ, при территориальных органах МВД РФ, при Министерстве юстиции РФ, при Министерстве финансов РФ и других органах власти.

Еще одним шагом на пути формирования концепции общественных советов стало подписание в 2011 г. Президентом РФ Указа № 120 «О Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека». Данный общественный институт является консультативным органом, образованным в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; содействия развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации; занимается созданием благоприятных условий для развития институтов гражданского общества и расширения участия граждан в модернизации страны. Совет обладает полномочиями запрашивать и получать информацию от федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Все вышеперечисленные нормативно-правовые акты подготовили основу для принятия 21 июля 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором впервые появляется определение общественного контроля. Под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [6]. При этом к субъектам общественного контроля были отнесены: Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при законодательных и исполнительных органах государственной власти. При необходимости могут создаваться иные формы, в том числе общественные инспекции, группы общественного контроля или иные организационные структуры общественного контроля.

Согласно данному закону граждане вправе участвовать в принятии политических решений, контролировать эффективность и качество предоставле-

ния государственных услуг. Факты нарушений, выявленные посредством контроля за деятельностью сотрудников ЖКХ, образовательных организаций, учреждений культуры и т.д., должны в обязательном порядке по факту проверок быть предоставлены общественности. В подотчётность к субъектам общественного контроля отнесены и сфера государственных закупок, а также право защиты граждан в суде [7].

Независимо от места, времени создания и специфики сформировавшихся моделей регионального политического развития общественный контроль в работе общественных советов находит выражение в использовании определенных форм, основными из которых выступают общественный мониторинг и общественная проверка [8. С. 58].

Общественный мониторинг направлен на выявление нарушений, которые могут иметь место при осуществлении полномочий органами исполнительной и законодательной власти. Такая форма контроля может осуществляться региональными общественными палатами субъектов Российской Федерации, общественными советами при исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации, общественными наблюдательными комиссиями, общественными инспекциями, некоммерческими организациями.

Общественная проверка – это еще один механизм общественного контроля, включающий совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (согласно ст. 20 ФЗ РФ «Об основах общественного контроля Российской Федерации). Наряду с этим применяется практика проведения общественной экспертизы, общественного осуждения и общественных (публичных) слушаний.

Рассмотрим современное состояние и проблемы в осуществлении общественного контроля в работе общественных советов на примере двух регионов Сибирского федерального округа – Кемеровской и Новосибирской областей. При проведении исследования учитывались данные, представленные на официальных сайтах органов региональной и муниципальной власти Новосибирской и Кемеровской областей, Общественной палаты Кемеровской области, Общественной палаты Новосибирской области, некоммерческих организаций (Кемеровской региональной общественной организации «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив»), результаты проведенных исследований Межрегионального фонда социально-экономических и общественно-политических исследований «Сибирская политика» (далее Фонд «Сибирская политика»).

В Новосибирской области первые общественные советы в муниципальных и государственных органах власти появились более 10 лет назад в 2004 г., однако фактически их деятельность носила декларативный характер. В 2012 г. в Новосибирске были зафиксированы первые попытки создания независимых советов, которые были своего рода актом протеста и предвосхитили естественный процесс консолидации усилий общества на пути реали-

зации и защиты интересов граждан. В 2013 г. в Новосибирске заработало первое общественное объединение НКО – Координационный совет в защиту общественной нравственности и традиционных семейных ценностей.

Согласно Указу Президента России от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» общественные советы при органах государственной власти должны были создаваться при обязательном участии Общественных палат субъектов Российской Федерации. Не стала исключением и Новосибирская область.

Как уже было отмечено, Новосибирская область имела большой опыт по формированию общественных советов, однако требовалось найти новые механизмы по совершенствованию формирования и работы данного института. Знаковым событием в этом направлении становится проведение 14 июля 2016 г. заседания Совета Общественной палаты Новосибирской области, на котором было объявлено о завершении процесса формирования общественных советов при исполнительных органах государственной власти. По словам председателя правления НРОО Общероссийской общественной организации «Общество «Знание», сопредседателя Общественной палаты Новосибирской области Г. Гридневой, «процесс формирования общественных советов полностью завершен в 26 исполнительных органах государственной власти из 32, на заключительных стадиях формирования находятся четыре… Наша дальнейшая задача – координация работы советов. В рамках специальной рабочей группы необходимо создать диалоговую площадку для обмена опытом и организации мониторинга деятельности советов. В состав группы должны войти как представители Правительства и члены общественных советов, так и представители Законодательного собрания региона [9].

Определённые изменения в работе общественных советов и в вопросе взаимодействия органов региональной власти и Общественной палаты Новосибирской области следует связывать с изменениями властной вертикали системы исполнительной власти в Новосибирской области. 6 октября 2017 г. временно исполняющим обязанности губернатора Новосибирской области был назначен Андрей Александрович Травников. Уже 13 октября 2017 г. Андрей Александрович принял участие в пленарном заседании Общественной палаты региона, на котором изложил свое видение решения наиболее важных проблем региона при непосредственном участии в этом Общественной палаты Новосибирской области [10].

Кемеровская область стала одним из последних регионов, включившихся в процесс по созданию общественных советов. Только на конец 2016 г. в Кемеровской области приходится окончательное нормативно-правовое и организационное оформление подобных институтов (исключение составляют несколько общественных советов, созданных ранее, в том числе Общественный совет при Департаменте охраны здоровья населения Кемеровской области). Законодательной базой сформированных общественных структур стали вышеупомянутый ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Закон Кемеровской области от 04.02.2016 № 3-ОЗ «Об отдельных вопросах в сфере осуществления общественного контроля в Кемеровской области», постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 30.09.2016 № 392 «О типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Кемеровской области».

Особенностью формирования общественных советов в Кемеровской области является активная роль в данном процессе Общественной палаты Кемеровской области, которая на 2016–2017 гг. занималась организацией и проведением конкурсов по отбору кандидатур в составы общественных советов, формирующихся при органах исполнительной и законодательной власти Кемеровской области. В настоящее время сформировано 13 общественных советов, в 15 завершается процедура формирования. На сегодняшний день общественные советы созданы при всех департаментах, определен их состав, ведется работа по выработке полномочий. По мнению председателя Общественного совета Кемеровской области И.Н. Рондик, «следует отметить активность и отзывчивость некоммерческих организаций, неравнодушных к созданию эффективной системы взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, среди них и общественные объединения, и первичные профсоюзные организации, автономные некоммерческие организации, благотворительные фонды» [11].

Выступая региональной дискуссионной площадкой по выработке механизмов формирования гражданского общества в Кемеровской области, Общественная палата Кемеровской области уделяет внимание не только поиску оптимальных путей развития общественных советов, но и активно поддерживает социально ориентированные некоммерческие организации. При ее непосредственном участии, а также при поддержке со стороны администрации области и Кемеровской региональной общественной организации «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» (до 2016 г. Кузбасский центр «Инициатива») был создан в апреле 2012 г. Совет некоммерческих организаций Кузбасса. Консолидация деятельности региональных НКО в рамках недавно созданного Совета некоммерческий организаций Кузбасса позволяет в кратчайшие сроки решать вопросы персонального состава общественных советов с привлечением общественности.

Отметим также, что распоряжением Коллегии Администрации Кемеровской области от 27 марта 2017 г. № 127-р был утвержден Комплексный план мероприятий Кемеровской области по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, использованию различных форм поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций на 2017–2020 годы (дорожная карта). Документ был разработан Департаментом социальной защиты населения Кемеровской области при участии со стороны Общественной палаты Кемеровской области и Ресурсного центра поддержки общественных инициатив.

В дорожной карте приведен перечень услуг, утверждены стандарты их предоставления, стоимость, сформирован реестр поставщиков услуг, куда могут войти НКО. По мнению И.Н. Рондик, «дорожная карта наладит коммуникационные отношения между государством и НКО, выведет их в единое поле конструктивной беседы… расширит информационный ресурс НКО. К сожалению, в Кемеровской области пока не принято постановление о Координационном совете по развитию деятельности в социальной сфере. Это одна из главных задач, над которой работает Общественная палата Кемеровской области» [12].

В 2016 г. Общественной палатой Кемеровской области был проведен мониторинг деятельности общественных советов, созданных при органах исполнительной власти, федеральных структур и муниципальных образований Кузбасса. Основными проблемами в работе общественных советов на данный момент являются: низкая мотивация членов совета к продуктивной деятельности, незначительный уровень ответственности членов совета, слабая организационная структура (сложно собрать членов совета при необходимости принятия срочных решений, нет регулярного участия всех членов совета), решения носят рекомендательный характер.

Общими особенностями деятельности общественных советов Новосибирской и Кемеровской областей выступают такие характеристики, как сроки полномочий (чаще всего от 1 года до 4 лет), состав участников и формы работы общественных советов. Состав участников советов условно можно разделить на две группы: профильные эксперты (представители учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты, деятели культуры, спорта, служители церкви) и представители некоммерческих организаций регионального уровня. Основными формами работы являются: заседания президиума (или другого руководящего органа), заседания комиссий и рабочих групп. В работе получают все большее применение с привлечением представителей власти круглые столы, открытые дискуссии, конференции.

Одной из серьезных проблем практики функционирования данных общественных структур в Сибирском федеральном округе по-прежнему является практически полная подконтрольность органам власти и декларативный характер. Процесс создания подлинно независимых от органов федеральной и региональной власти структур – это задача, которая все больше осознается не только представителями общественности и экспертного сообщества, но и самой властью. Так, в марте 2017 г. на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам президент В.В. Путин назвал советы «управляемыми структурами».

По мнению экспертов, участвующих в работе данных институтов гражданского общества, основные проблемы, затормаживающие превращение общественных советов в полноправных участников политического процесса, следующие: советы создаются под себя властными структурами; продвижение представителями бизнеса, общественными организациями, СМИ собственных интересов; некоторые общественники состоят в нескольких советах одновременно, что снижает качество их работы; нередко председателями и членами советов являются сами чиновники; отсутствие реальных инструментов воздействия на власть (решение совета носит рекомендательный характер); отсутствие межведомственного взаимодействия общественных советов [13].

Рассмотрев особенности развития общественных советов в Кемеровской и Новосибирской областях, остановимся на еще одном институте общественного контроля – региональных экспертных организациях (НКО). В отличие от общественных советов экспертные структуры только начинают создаваться и функционировать в регионах Сибирского федерального округа. Данный процесс был обусловлен принятием Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изменени-

ями и дополнениями от 04.11.2016 г.) и перечня показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

В апреле 2017 г. ведущими учеными и политиками Новосибирской и Кемеровской областей был создан фонд «Сибирская политика». Необходимость создания данной организации была обусловлена возрастающей потребностью государства в усилении эффективности работы органов региональной и муниципальной власти путем осуществления независимой оценки со стороны НКО и общественности. В 2017 г. фонд «Сибирская политика» занимался реализацией своего главного проекта – оценки уровня благополучности социально-экономического климата, общественно-политической обстановки и эффективности работы глав муниципальных образований Новосибирской и Кемеровской областей по итогам квартальной и годовой работы муниципалитетов. Основными критериями оценки работы глав муниципальных образований выступили: уровень поддержки со стороны населения; умение находить креативные решения в нестандартных ситуациях; проведение мероприятий по благоустройству территории муниципалитета; реализация программы по переселению из ветхого жилья, строительство нового жилья, предоставление квартир детям-сиротам; возведение в установленные сроки объектов социальной инфраструктуры, спортивных и культурных объектов; количество созданных в муниципалитете рабочих мест; выполнение плана по продвижению инвестиционных проектов; досрочное снятие полномочий или быстрый карьерный рост главы муниципалитета [14. С. 122].

Наряду с этим были проведены исследования по наиболее сложным вопросам социально-экономического развития регионов. В их числе исследование по выявлению общественных настроений по поводу работы органов внутренних дел в Кемеровской области, степени информированности жителей города Новосибирска о планах строительства нового ледового Дворца спорта, отношение к проблеме утилизации твёрдых бытовых отходов и возможному строительству мусороперерабатывающих заводов и т.д. [15].

Итак, для превращения общественных советов и некоммерческих организаций в эффективный институт гражданского общества и общественного контроля необходима дальнейшая работа по совершенствованию нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях, изменение принципов формирования состава общественных советов, а также понимание на региональном уровне значимости качественных изменений в принятии управленческих решений при непосредственном участии экспертного сообщества. Кроме того, результативность работы общественных советов, по нашему мнению, будет зависеть от унификаций как нормативно-правовых основ, так и институционных форм деятельности общественных советов. Немаловажную роль в укреплении позиций региональных общественных советов будет играть прозрачность требований по формированию советов с учетом опыта работы и имеющихся профессиональных знаний общественников. В свою очередь, деятельность экспертных некоммерческих организаций способна усилить контрольные механизмы в оценке работы органов власти как самостоятельных общественных структур, так и путем консолидации усилий с другими региональными общественными институтами.

Литература

1. *Лапшина А.И.* Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 2. С. 144–148.

2. *Гончаров А.А.* Гражданский контроль над органами власти. М., 2010. 224 с.

3. *Огнева Е.А.* Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. М., 2015. 232 с.

4. *Кулешова Н.Н.* О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 21–24.

5. *Матвеева Е.В., Левин А.А.* Неправительственные организации в современной России: к вопросу о политико-правовой трансформации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 38–42.

6. *Об основах* общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2017. URL: http://www.consultant.ru/document/ cons_doc_LAW_165809 (дата обращения: 04.11.2017).

7. *Орлова И.В., Соколова Т.Д.* Роль и функции общественных советов в повышении эффективности деятельности региональных органов государственной власти // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2017. Т. 17, № 1. С. 124–131.

8. *Климова О.В., Здоровцева А.А.* Общественный контроль как конституционно-правовой институт демократической модели современной России // Успехи современной науки. 2017. Т. 6, № 2. С. 57–63.

9. *В Новосибирской* области завершается процесс формирования общественных советов при исполнительных органах государственной власти [Электронный ресурс] // Правительство Новосибирской области : офиц. сайт. Электрон. дан. Новосибирск, 2016. URL: http://www.nso.ru/news/21144 (дата обращения: 04.11.17).

10. *Врио губернатора* Новосибирской области выступил перед Общественной палатой [Электронный ресурс] // Континент Сибирь Online : сайт. Электрон. дан. Новосибирск, 2017. URL: http://www.ksonline.ru/294245/vrio-gubernatora-vystupil-pered-op/ (дата обращения: 04.11.2017).

11. *14 апреля 2017* года состоялось расширенное заседание Совета Общественной палаты Кемеровской области и Совета некоммерческих организаций Кузбасса [Электронный ресурс] // Ресурсный центр поддержки общественных инициатив: Кемеровская региональная общественная организация : сайт. Электрон. дан. Кемерово, 2017. URL: http://www.init-kc.ru/?act=thenews&id=2649 (дата обращения: 04.11.2017).

12. *В Кузбассе* создали дорожную карту для НКО, оказывающих социальные услуги [Электронный ресурс] // Агентство социальной информации: сайт. Электрон. дан. М., 2017. URL: https://www.asi.org.ru/news/2017/02/16/vkuzbas-8/ (дата обращения: 04.01.2017).

13. *Наволоцкая А.В.* Общественные советы при власти: реальность или фейк? [Электронный ресурс] // ИнфоНарод.РФ : сайт. Электрон. дан. Новосибирск, 2017. URL: http://infonarod.ru/info/obshchestvennye-sovety-pri-vlasti-realnost-ili-feyk (дата обращения: 04.11.2017).

14. *Матвеева Е.В., Украинцев И.С.* Критерии и оценка эффективности работы института муниципальной власти в Кемеровской области (по результатам регионального исследования) // Инновационное развитие муниципальных образований: материалы V Междунар. науч.-практ. конф. Чита, 2017. С. 120–125.

15. *Фонд* «Сибирская политика» [Электронный ресурс] : сайт. Электрон. дан. Новосибирск, [б.г.]. URL: http://сибирскаяполитика.рф/read/ (дата обращения: 04.11.2017).

Elena V. Matveeva, Kemerovo State University (Kemerovo, Russian Federation).
E-mail: mev.matveeva@yandex.ru

Aleksandr A. Mitin, Kemerovo State University (Kemerovo, Russian Federation).
E-mail: james_cold@mail.ru

Alisa V. Alagoz, Kemerovo State University (Kemerovo, Russian Federation).
E-mail: aliscristall@mail.ru

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science. 2018. 43. pp. 191–202.

DOI: 10.17223/1998863X/43/18

INSTITUTION OF PUBLIC CONTROL IN THE REGIONAL POLITICAL LANDSCAPE: CURRENT STATE AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

Keywords: public control; public councils; civil society; regional agencies and municipal authorities.

The aim of the study was to identify the peculiarities in the contemporary development of public control institutions in the regions of the Siberian Federal District, including public councils under government bodies, as well as non-governmental organisations. The study was based on the following types of sources: statistical data of official authorities, official websites of regional and municipal authorities of Novosibirsk and Kemerovo regions, the Public Chamber of Kemerovo Region, the Public Chamber of Novosibirsk Region, non-profit organisations (Kemerovo regional public organisation Resource Centre for Support of Public Initiatives and the Siberian Politics foundation), works of Russian researchers dealing with the problems of civil society and social control. The paper considers the concept of public control. While there are a number of related concepts such as “social control”, “people’s control”, “democratic control”, “civil control” used in scientific research, the authors hold that the concept “public control” most fully reflects the ongoing social processes, and it should be viewed as an emerging social mechanism aimed at exercising control by the civil society over the federal and, to a greater extent, regional and municipal authorities by including representatives of public, non-profit organisations and expert community in the institutions of public control, as well as in the activities of regional non-profit organisations. The paper analyses the normative legal acts that provided for the formation of regional public councils under the bodies of legislative and executive power. Today, the Public Chambers of Novosibirsk and Kemerovo regions are regional discussion platforms for the development of further mechanisms for civil society development with the participation of public councils, the Public Chambers are engaged in improving the mechanisms for selecting personnel and monitoring their activities. At the same time, certain problems remain, including almost complete oversight on the part of the authorities, lack of real tools for influencing the authorities, and others. Certain significance in the issue of exercising public control over the authorities should be given to non-profit regional expert organisations. The activities of non-profit organisations can strengthen monitoring mechanisms in assessing the work of government bodies. In addition, in order to transform public councils and non-profit organisations into an effective institution of civil society and public control, further work is needed to improve the regulatory and legal framework, change the principles for the formation of the composition of public councils; besides, a better understanding of the significance of qualitative changes in managerial decision-making with direct participation of expert community at the regional level is required.

References

1. Lapshina, A.I. (2014) Public control and other institutions of society control over the state bodies activities. *Pravovoye gosudarstvo: teoriya i praktika – The Rule of Law State: Theory and Practice*. 2. pp. 144–148.

2. Goncharov, A.A. (2010) *Grazhdanskiy kontrol' nad organami vlasti* [Civil Control Over Government Bodies]. Moscow: Ves' Mir.

3. Ogneva, E.A. (2015) Obshchestvennyy kontrol' v sisteme zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovoye issledovaniye [Public control in the system of protection of human rights and freedoms of citizens and citizens in the Russian Federation: constitutional and legal research]. Law Cand. Diss. Moscow.

4. Kuleshova, N.N. (2011) O sovremennom sostoyanii obshchestvennogo kontrolya v Rossii [About the current state of public control in Russia]. *Yuridicheskaya nauka*. 2. pp. 21–24.

5. Matveyeva, E.V. & Levin, A.A. (2014) Non-governmental organization in modern Russia: the question of the political and legal transformation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye – State Power and Local Self-government*. 9. pp. 38–42. (In Russian).

6. Russian Federation. (2017) *Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ* [On the Basics of Public Control in the Russian Federation Federal Law No. 212-FZ of July 21, 2014]. [Online] Available from: http://www.consultant.ru/document/ cons_doc_LAW_165809. (Accessed: 4th November 2017).

7. Orlova, I.V. & Sokolova, T.D. (2017) The role and functions of public councils in enhancing effectiveness of regional state authorities. *Vestnik RUDN. Seriya: Sotsiologiya – RUDN Journal of Sociology*. 17(1). pp. 124–131. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-2272-2017-17-1-124-132

8. Klimova, O.V. & Zdorovtseva, A.A. (2017) Obshchestvennyy kontrol' kak konstitutsionno-pravovoy institut demokraticheskoy modeli sovremennoy Rossii [Public Control as a Constitutional-Legal Institute of the Democratic Model of Modern Russia]. *Uspekhi sovremennoy nauki – Modern Science Success*. 6(2). pp. 57–63.

9. Government of Novosibirsk Region. (2016) V Novosibirskoy oblasti zavershayetsya protsess formirovaniya obshchestvennykh sovetov pri ispolnitel'nykh organakh gosudarstvennoy vlasti [The process of forming public councils in the executive bodies of state power is being completed in Novosibirsk Region]. [Online] Available from: http://www.nso.ru/news/21144. (Accessed: 4th November 2017).

10. Korotich, S. (2017) *Vrio gubernatora Novosibirskoy oblasti vystupil pered Obshchestvennoy palatoy* [Provisional Governor of Novosibirsk Region addresses the Public Chamber]. [Online] Available from: http://www.ksonline.ru/294245/vrio-gubernatora-vystupil-pered-op/. (Accessed: 4th November 2017).

11. Kemerovo Resource Center for Support of Public Initiatives. (2017) 14 aprelya 2017 goda sostoyalos' rasshirennoye zasedaniye Soveta Obshchestvennoy palaty Kemerovskoy oblasti i Soveta nekommercheskikh organizatsiy Kuzbassa [An extended meeting of the Council of the Kemerovo Region Public Chamber and the Council of Kuzbass Non-profit Organizations was held on April 14, 2017]. [Online] Available from: http://www.init-kc.ru/?act=thenews&id=2649. (Accessed: 4th November 2017).

12. Agency for Social Information. (2017) *V Kuzbasse sozdali dorozhnuyu kartu dlya NKO, okazyvayushchikh sotsial'nyye uslugi* [Kuzbass created a roadmap for NGOs providing social services]. [Online] Available from: https://www.asi.org.ru/news/2017/02/16/vkuzbas-8/. (Accessed: 4th January 2017).

13. Navolotskaya, A.V. (2017) *Obshchestvennyye sovety pri vlasti: real'nost' ili feyk?* [Public councils in power: reality or fake?]. [Online] Available from: http://infonarod.ru/info/obshchestvennye-sovety-pri-vlasti-realnost-ili-feyk. (Accessed: 4th November 2017).

14. Matveyeva, E.V. & Ukraintsev, I.S. (2017) [Criteria and assessment of the effectiveness of the work of the Institute of Municipal Power in Kemerovo Region (based on the results of a regional study)]. *Innovatsionnoye razvitiye munitsipal'nykh obrazovaniy* [Innovative Development of Municipal Formations]. Proc. of the Fifth International Conference. Chita. pp. 120–125. (In Russian).

15. Sibirskayapolitika.rf. (n.d.) *Fond "Sibirskaya politika"* ["Siberian Policy" Fund]. [Online] Available from: http://sibirskayapolitika.rf/read/. (Accessed: 4th November 2017).