

ными или нет, у судов отсутствуют четкие нормативно установленные критерии, какие есть, например, при оценке соответствия гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, установленным требованиям. Поэтому суды, руководствуясь правовым опытом, правовой культурой и оценив представленные сторонами доказательства, принимают порой противоречивые решения.

Таким образом, становится очевидным, что проблемы реализации сотрудниками органов внутренних дел права на возмещение расходов, связанных с переездом на иное место жительства в другой населенный пункт, требуют отдельного исследования и поиска путей их решения в целях недопущения возможных конфликтных ситуаций.

*Бабин С.В.,*

Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск)

### **Теоретические предпосылки формирования системы общественного контроля в современной России**

Демократия как политическая теория, форма государственного устройства и совокупность способов управления в государстве неразрывно связана с концептом общественного контроля, который вытекает из самой формулы демократии как власти народа. В самом общем виде общественный контроль является инструментом двойного предназначения, так как он обеспечивает участие народа в управлении делами государства и служит целям ограничения государственной власти, в первую очередь, аппаратов принуждения<sup>1</sup>.

Концепт общественного контроля был выработан формирующейся в течение XIX в. в европейских странах наукой административного (полицейского) права, при этом базировался на идеях участия общества в государственном управлении, сформировавшихся под влиянием английской буржуазной революции, теории общественного договора Т. Гоббса и Дж. Локка, работ Ж.-Ж. Руссо, сформулировавшего тезис о том, что верховная власть в государстве принадлежит народу, и А. Смита, разработавшего теорию экономически свободного индивида. Эти идеи в конечном итоге породили либерализм как мощную общественно-политическую идеологию, одним из основ-

ных достижений которой считается разработка концепции «правового государства», в котором гарантируется свобода личности от произвола администрации<sup>2</sup>.

Современное демократическое правовое государство предполагает строгое следование публичной власти предписаниям закона, решение задач государственной важности в консолидированном и продуктивном сотрудничестве с общественностью, подконтрольность власти обществу<sup>3</sup>. При этом в общей структуре властного аппарата выделяется значимость осуществления контроля за полицейскими силами, так как они обладают наиболее обширными возможностями реализации государственного принуждения.

После распада Советского Союза и принятия Конституции Российской Федерации наше государство развивается как демократическое и правовое. В соответствии с заявленными в Конституции целями функционируют классические либеральные институты прямой демократии и участия граждан в управлении делами государства: референдум, свободные выборы, местное самоуправление, открытость судебных заседаний, публичные слушания, публичные мероприятия, институт обраще-

---

<sup>1</sup> Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М.: печатня С.П. Яковлева, 1897.

<sup>2</sup> Административное право России: учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010.

<sup>3</sup> Безруков А.В. Роль органов публичной власти и институтов общественности в обеспечении конституционного правопорядка в России : монография. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2019.

ний граждан в органы власти. Вместе с тем модель российского правового государства нельзя признать ни детально проработанной, ни стабильной и примеров этому множество, причем с особенным «скрипом» решаются вопросы обеспечения именно подконтрольности власти обществу. Достаточно, пожалуй, только вспомнить о резких разворотах практики избираемости высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и о том, что целый ряд системообразующих федеральных законов принимался, по сути, совсем недавно: закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (2004 год), закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (2006 год), закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (2014 год).

По поводу несовершенства отечественных механизмов демократического взаимодействия институтов власти и общества в научной, политической и общественной средах, пожалуй, уже давно сформировались две основные точки зрения, представители первой из которых обвиняют власть в неповоротливости и нежелании развивать институт общественного контроля, а приверженцы второй говорят о неразвитости российского гражданского общества и даже о значительной инертности граждан в стремлении контролировать свою власть. Однако следует заметить, во-первых, что и в западных странах власть нацелена скорее на подробную регламентацию общественного контроля в вопросах местного самоуправления и стремится ограничивать и усложнять аналогичные процедуры на более высоких уровнях государственного управления. В России, по большому счету, наблюдаются иные процессы, когда власть сама инициирует продвижение тех или иных общественных интересов сначала посредством их обсуждения экспертным сообществом (например, в рамках работы Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации), затем выступает в роли организатора соответствующих научных исследований и, наконец, вместе с экспертами принимает деятельное участие в разработке значимого для общества законопроекта. При этом стоит отметить, что сколько-нибудь серьезного интереса к

таким событиям со стороны общественности, как правило, не наблюдается. В качестве исключения можно привести состоявшееся в 2011 году общественное обсуждение проекта федерального закона «О полиции», в котором приняли участие более миллиона граждан страны, сформулировавших 20 тысяч предложений.

Во-вторых, говоря о неразвитости гражданского общества в нашей стране и инертности населения по поводу участия в делах государства, стоит помнить о сложившихся на протяжении столетий особенностях российской культуры, религии и общественного уклада. Эти особенности, объединенные общим контекстом, можно обозначить как патримониальный тип государственного устройства и патерналистская модель взаимоотношений между властью и гражданами. Различия в фундаментальных ценностях российского общества и народов стран Западной Европы в исторический период развития там демократических идей и формирования классического либерализма являлись значительными и представляли собой вполне естественную преграду для восприятия народами Российской империи либеральных идей.

Вместе с тем все же представления о более справедливом общественно-политическом устройстве проникали на территорию России. Почти на всем протяжении XIX в. и в начале XX в. в стране формировался довольно серьезный протестный потенциал и разнообразные (вплоть до радикальных) общественные течения, однако это не привело к сколько-нибудь значимой модернизации абсолютной монархии и переходу к буржуазному укладу жизни российского общества. Очень важно, что в Российской империи не сформировалась присущая западным странам рациональная бюрократия, ведающая вопросами управления делами государства и подотчетная не только вышестоящей власти, но отчасти и обычным гражданам. Вплоть до революционных событий 1917 г. вся полнота власти принадлежала монарху, который ни перед кем не держал ответа, а взаимоотношения между государством, дворянским сословием и остальной частью общества складывались исключительно в рамках системы вертикального подчинения, когда народ по

отношению к власти мог только надеяться на справедливость, защиту и покровительство.

В течение дальнейшей истории существования большевистского государства и Советского Союза, несмотря на кардинальную смену формы правления, сохранился ее патримониальный характер (в силу того, что власть принадлежала ограниченной группе лиц, а иногда находилась полностью в руках одного человека) и в то же время патерналистский уклад общественно-политической жизни, пожалуй, даже укрепился на фоне значительных социальных достижений советской власти и в результате применения жестко зафиксированных моделей поведения граждан.

Состоявшийся в России в 1990-х гг. прошлого столетия переход к демократической модели общественно-политического устройства обусловил необходимость восприятия и государством и обществом либеральных ценностей и применения их во всех ключевых сферах жизнедеятельности. Могли ли эти процессы пойти легко? Если рассуждать объективно, то, конечно, нет, потому что новая российская власть – и политическая элита и бюрократический (чиновничий) аппарат – привыкла к государственным формам контроля, понятным и предсказуемым. С другой стороны, народ даже не то, чтобы привык жить в государстве, обеспечивающем всеобщее бесплатное образование, бесплатную медицину, контроль за ценами на ключевые товары, широкую систему льгот и другие социальные блага, но для него вообразить себя в иной, либеральной реальности, представлялось настоящей катастрофой.

Российские граждане и сейчас желают, требуют, чтобы власть постоянно и деятельно занималась решением всех без исключения социальных проблем. Они убеждены в том, что государство не нужно подталкивать к тому, чтобы оно эффективно выполняло свои ключевые функции хотя бы потому, что оно и так обязано это

делать. Конечно, проблема недостаточной активности населения в вопросах участия в работе властных структур, в контроле за их деятельностью, гораздо шире, потому как к ней следует относить и низкую транспарентность государственных органов и органов местного самоуправления, и недостаток действенных инструментов прямого влияния общественности на эти органы, и неопределенность самого механизма общественного контроля, его внутренних и внешних взаимосвязей, а также многое другое.

Нужно отметить, что на пути построения правового государства нашу страну нельзя назвать «плетущейся в хвосте» у мирового сообщества. В частности, проведенное коллективом авторов НИИ Высшей школы экономики достаточно глубокое и разностороннее исследование<sup>1</sup> показало, что широкое развитие такого важного элемента правового государства, как подотчетность органов власти обществу в странах Западной Европы началось только в 1990-х гг. и до настоящего времени этот процесс не завершен.

Очевидным, на наш взгляд, является следующее: для современной России, как и три десятка лет назад, не пригоден ни классический, ни новый либерализм, потому что в силу целого ряда объективных причин она вынуждена обеспечивать высокие темпы своего развития, попутно затрачивая огромные ресурсы на социальную сферу. Вместе с тем цель построения в России правового государства вполне реализуема и жизненно необходима для упорядочивания государственно-властных, социальных и экономических институтов, широкого проникновения общественности во властные структуры и начала по-настоящему инклюзивной работы власти и общества, повышения их взаимной ответственности за положение дел в стране и обеспечения на этой основе стабильного роста благосостояния людей.

---

<sup>1</sup> Концепт подотчетности в английских и русских политических дискурсах / под общ. ред. И. В. Убоженко. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – URL: <https://publications.hse.ru/preprints/142290001>.