

## АНАЛИЗ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Первякова** аспирант кафедры теоретической социологии и методологии  
**Раиса** региональных исследований Института социологии и регионоведения,  
**Николаевна** Южный федеральный университет (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 160). E-mail: pervya.com@mail.ru

### Аннотация

*В статье проанализирована важность взаимодействия гражданского общества и органов государственной власти Донецкой Народной Республики, рассмотрена деятельность Общественной палаты ДНР, ее роль как одного из субъектов влияния общественности на власть. Проведен сравнительный анализ Общественной палаты Российской Федерации в системе общественного контроля и Общественной палаты ДНР. Доказана необходимость работы таких организаций на территории Донецкой Народной Республики с целью наладить диалог между гражданским обществом и действующими органами государственной власти. Определены основные виды поддержки в развитии третьего сектора правительством РФ, обоснована необходимость заимствования российского опыта для организации и осуществления общественного контроля за регуляцией деятельности органов государственной власти ДНР.*

**Ключевые слова:** общественная палата, гражданское общество, общественный контроль, некоммерческая организация, третий сектор, миграция, Донецкая Народная Республика, самозанятое население, интеграция Донбасса.

Год 2014 стал переломным для жителей Донбасса. Образование и провозглашение Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) привело к появлению множества проблем. Первые несколько лет особое внимание уделялось именно военной обстановке, экономической блокаде со стороны Украины, гуманитарным поставкам из Российской Федерации, спасению жизней, попавших под обстрелы жителей региона, большим уровнем миграции людей за пределы ДНР. Ситуация постепенно изменялась с реализацией основных функций государственного управления. Руководство Республики планировало принятие нормативно-правовых актов, регламентирующих жизнедеятельность страны, организовывало множество мероприятий по осуществлению образовательной программы, медицинской помощи, снабжения различными видами энергии, реконструировало инфраструктуру и прочее. Усилиями чиновников была налажена выплата пенсионного обеспечения, социальных пособий, нуждающимся категориям граждан, многие предприятия возобновили свою работу. Была разработана и принята законодательная база для осуществления предпринимательской деятельности, появилась возможность для работы самозанятого населения, на этом фоне стала развиваться налоговая, таможенная системы. Таким образом, была реализована мотивационная функция управления. Бесчисленное множество нитей, идущих к России, обуславливает создание интеграционных с Российской Федерацией актов. Эти решения подкреплялись мнениями граждан ДНР, считающих интеграцию Донбасса оптимальным вариантом развития региона<sup>1</sup> [1, с. 1748-1756].

В 2015 году по данным центра социологических исследований «Особый статус» и Центра социологического мониторинга «Инициатива» 53,9% из числа опрошенных пожелали вхождения ДНР в состав Российской Федерации. К 2017 году количество желающих увеличилось до 56%, при этом 31,7% респондентов считают, что политика России направлена на присоединение территорий Донбасса к РФ, при чем 38,8% респондентов верят, что это произойдет в 2022 году<sup>2</sup>.

После относительной стабилизации ситуации в молодом государстве, внимание населения все больше уделялось работе органов государственной власти. Многочисленные обращения граждан по решению личных и общественных наболевших вопросов, недостатки в работе чиновников, недовольство работающего населения вынудило людей к объединению в группы на основе единых интересов.

<sup>1</sup> Данные соцпроса как повод задуматься [Электронный ресурс]// ОО «Патриотические силы Донбасса» [веб-сайт]. URL: <http://patriot-donetsk.ru/10663-dannye-socoproso-kak-povod-zadumatsya.html> (дата обращения 04.06.2020).

<sup>2</sup> Цуканов М.В. 26% населения поддерживают независимость ДНР, 50% — хотят в Россию [Электронный ресурс]// ИА REGNUM: [веб-сайт]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2263484.html> (дата обращения: 04.06.2020).

Население ДНР нуждалось в новой платформе для осуществления общественных интересов и решения проблемных ситуаций. Народ, так или иначе, требовал ответственности от государственных органов за обстановку, сложившуюся в ДНР. Общественный контроль стал набирать обороты сначала над исполнителями на местах, позже над законодателями по тем или иным нормативно-правовым актам. Основное недовольство назревало в кругах предпринимателей ввиду больших рисков собственных средств, люди встречали ужесточение требований к деятельности самозанятого населения критикой органов государственной власти и требованиями непременно организовать совместную деятельность по нормотворчеству для предотвращения конфликтных ситуаций. Таким образом, общество не зная определений и понятий, интуитивно стало заниматься проверочными и оценочными мероприятиями регуляции деятельности власть имущих т.е. осуществлять общественный контроль. В свою очередь государственная власть, проанализировав сложившуюся ситуацию, приходит к выводу, что данный процесс не обратим, и инициирует создание на территории ДНР, по примеру РФ, Общественной палаты ДНР (далее – ОП ДНР)<sup>1</sup>.

Работа главного субъекта общественного контроля должна была повысить эффективность деятельности органов государственного управления, позволить укрепить диалог между властью и обществом. Изучив деятельность ОП ДНР за 2019 год можно констатировать следующие моменты: работа ОП ДНР направлена на взаимодействие с законодательной и исполнительной властями ДНР.

18 членов ОП ДНР закреплены за профильными Комитетами Народного Совета ДНР, которые активно принимают участие в законотворческой деятельности ДНР и совместно проводят экспертизы значимых для граждан законопроектов. При этом ни один проект не опубликован на сайте ОП ДНР, жители не имеют возможности ознакомления с важными для них актами и тем более внесение поправок, замечаний и рекомендаций. На общественные слушания по обсуждению норм регулирования отдельных видов хозяйственной деятельности не приглашены предприниматели и работники, осуществляющие данную деятельность, так были проигнорированы интересы субъектов хозяйствования, деятельность которых является ключевой для пополнения бюджета ДНР. По информации, представленной на официальном сайте ОП ДНР, касательно информированности гражданского общества об ОП ДНР, основных задачах и функциях, осуществлении общественного контроля, свидетельствует о низкой популярности и скудном развитии данного явления. Страницы в социальных сетях «ВКонтакте» насчитывает 421 подписчика, «Facebook» – 440, Телеграмм канал ОП ДНР – 547 подписчиков<sup>2</sup>, что является показателем низкой заинтересованности населения в деятельности организации.

Многие члены, в том числе руководящий состав ОП ДНР, в период с 2014 по 2018 гг. были задействованы в политической жизни Республики, занимали должности в органах исполнительной и законодательной власти, что вызывает недоверие граждан к ним, как политически заинтересованным участникам. Этими же людьми был реализован проект «Народный контроль», в рамках которого, группа из активного населения городов и районов совершала проверочные мероприятия на местах общественной торговли (рынки, магазины) с целью выявления недобросовестных предпринимателей по ценообразованию и ведению торговой деятельности. Таким образом, жители Республики проверяли и публично освещали в СМИ, по их мнению, о достоинстве и недостоинстве ведения предпринимательской деятельности таким же жителями<sup>3</sup>.

В сентябре 2019 года состоялся круглый стол по вопросам развития предпринимательства, в котором приняли участие депутаты Народного Совета, члены Комитета по бюджету, финансам и экономической политике, представители Министерства доходов и сборов, Инспекции по защите прав потребителей, Федерации профсоюзов, Общественной палаты, общественного движения «Донецкая Республика», и представители примерно 5000 предпринимателей ДНР членов профсоюзных организаций. По состоянию на 1 января 2020 года в Реестре статистических единиц Главстата ДНР поставлено на учет более 71 тыс. предпринимателей, что свидетельствует о массовости и необходимости создания комфортных условий для развития предпринимательской среды в Республике<sup>4</sup>. Предприни-

<sup>1</sup> Заявление Главы ДНР Дениса Пушилина о создании Общественной палаты ДНР 20.02.2019 Донецкой Агентство Новостей / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dan-news.info/official/zayavlenie-glavy-dnr-denisa-pushilina-o-sozdanii-obshhestvennoj-palaty-dnr.html> (дата обращения 22.02.2019).

<sup>2</sup> Медиаактивность общественной палаты. Доклад о работе Общественной палаты ДНР за 2019 год / [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://opdnr.ru/doklad-o-rabote-obshhestvennoj-palaty-za-2019-god/> (дата обращения 25.10.2020).

<sup>3</sup> Народный контроль ДНР / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://oddr.info/projects/nk/> (дата обращения 25.10.2020).

<sup>4</sup> МЭР озвучило число зарегистрированных предпринимателей. 20.01.2020 by nmv in 1 Новость, Экономика / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://dnr-live.ru/glavstat-ozvuchil-chislo-zaregistrirovannyih-predprinimateley/> (дата обращения 25.10.2020).

матели озвучили целый ряд вопросов, касательно ведения бизнеса на территории Республики, вопросы взаимодействия с исполнительными органами, вопросы правоприменительной практики и прочее.

По состоянию на октябрь 2020 г. участники со стороны гражданского общества не дождались ответов и реальных результатов решений на поставленные проблемные вопросы, что свидетельствует о назревании конфликтных ситуаций и нарастающего недовольства со стороны потребителей государственных услуг. Неоднократное участие членов первичных профсоюзных организаций в общественных собраниях с представителями государственных структур по обсуждению нормативно-правовых актов, разработке и принятию управленческих решений по улучшению предпринимательской сферы, урегулированию конфликтных ситуаций приводило к положительным результатам. К сожалению, профсоюз является чуть ли не единственной площадкой для отстаивания общественных интересов и осуществления общественного контроля за регуляцией деятельности органов государственной власти ДНР. Население Республики нуждается в альтернативных платформах общественной деятельности. Примером для жителей ДНР несомненно является Российская Федерация.

Неоспоримый интеграционный процесс в Россию свидетельствует о важности развития гражданского общества, его активности и вовлеченности в государственные дела. В сравнении с ДНР Россия имеет колоссальный опыт привлечения граждан в управленческую среду, как на муниципальном уровне, так и на федеральном. Информация на официальном сайте Общественной палаты РФ (далее – ОП РФ) дает исчерпывающий перечень сфер деятельности. Практически во всех направлениях члены ОП РФ принимают активное участие. На наш взгляд, особенно важными является поддержка некоммерческих организаций, которые в том числе занимаются общественным контролем деятельности государственных органов, экспертизой законодательных документов на стадии проектов, вопросами развития малого и среднего бизнеса, вопросами защиты социальных прав граждан, совершенствования законодательства и др.<sup>1</sup>

Перспективы формирования общественного контроля в ДНР начинали обсуждать в профильном Комитете Народного Совета по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений еще в марте 2017 года. К сожалению, несмотря на компетенцию Комитета по вопросам подготовки законов правового положения и деятельности некоммерческих организаций, сотрудничества с общественным объединением, профсоюзами и другими организациями, по состоянию на октябрь 2020 года не разработана нормативная база для деятельности некоммерческих и неправительственных организаций<sup>2</sup>.

Развитию малого и среднего бизнеса в ДНР, как и в РФ, несомненно должно быть уделено значительное внимание. Для ДНР это важнейший элемент экономики, во многом определяющий темпы экономического роста, без которого не может гармонично развиваться государство, тем более, что градообразующие предприятия ДНР находятся на стадии «выживания» из-за ряда причин, таких как отсутствие достаточных рынков сбыта, неконкурентной цены, ограниченной возможности ввоза сырья, утечки рабочей силы и административного персонала<sup>3</sup>. После 2014 года предприятия не освобождаются от налоговых льгот, не разрабатывается законодательная база по развитию предпринимательства, государством не выделяется финансирование проектов, в бюджет не заложены средства на «стартапы».

Информация по предоставлению в публичный доступ нормативного акта об утверждении бюджета Республики является закрытой, в том время, как официальный сайт Государственной Думы РФ предоставляет законодательную базу, в том числе и касательно Бюджета РФ. Некоммерческие, неправительственные организации, общественные движения, граждане имеют возможность ознакомиться с нормативной базой и через обращения к субъектам общественного контроля с целью внесения предложений и корректировок в общественно значимые решения<sup>4</sup>.

В России уделяется огромное внимание развитию третьего сектора, в том числе и с использованием международного опыта [2, с. 3-6], регистрации социально ориентированных некоммерческих

<sup>1</sup> Направления деятельности Общественная палата Российской Федерации / [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.oprf.ru/1449/2133/> (дата обращения 25.10.2020).

<sup>2</sup> Народный Совет Донецкой Народной Республики 14.03.2017 / [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://dnrsovetsu/v-profilnom-komitete-obsudili-perspektivy-formirovaniya-obshhestvennogo-kontrolya-v-donetskoj-narodnoj-respublike/> (дата обращения 25.10.2020).

<sup>3</sup> О развитии малого бизнеса в Республике / [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.mer.govdnr.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2474:komp-mn-mal-biz-090217&catid=40&Itemid=665](http://www.mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2474:komp-mn-mal-biz-090217&catid=40&Itemid=665) (дата обращения 25.10.2020).

<sup>4</sup> Объекты законотворчества Государственная Дума Российской Федерации / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://duma.gov.ru/legislative/lawmaking/> (дата обращения 25.10.2020).

организаций (далее – НКО), учету, созданию реестров – это свидетельствует о приоритетности социально значимых проблем, и желании государства решать их совместно с НКО. По данным Министерства Юстиции РФ, всего в России в начале 2020 года было зарегистрировано более 213 тыс. НКО, из которых 198,8 тыс. подлежат госнадзору – 90 тыс. общественных объединений, в том числе 53 политические партии и 2,9 тыс. их структурных подразделений, 31 тыс. религиозных организаций и 91 тыс. других НКО, включая семь отделений международных организаций, иностранных НКО<sup>1</sup>. Кроме того, господдержке подлежит обновленный 24 сентября 2020 реестр НКО. Организации получают следующие виды поддержки от государства:

- 1) освобождение от налогов, авансовых платежей по налогам (за исключением НДС), страховых взносов в государственные внебюджетные фонды за 2 квартал 2020 г.;
- 2) освобождение от уплаты аренды, а также отсрочка по аренде государственного, муниципального или коммерческого имущества;
- 3) расширение налоговых стимулов участия в благотворительности юридических лиц для организаций, вошедших в реестры. Юридические лица, оказывающие благотворительную помощь некоммерческим организациям, получают налоговые льготы (в соответствии с Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»);
- 4) льготные кредиты по ставке 2 %<sup>2</sup>.

Исходя из анализа осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Донецкой Народной Республики и Российской Федерации несомненным остается факт важности и целесообразности развития третьего сектора любого государства. Некоммерческие социально ориентированные, неправительственные организации являются хорошим подспорьем в осуществлении государственным сектором своих функций. Вовлечение большого количества людей в участие таких организаций влечет положительный эффект в виде необходимых и значимых законодательных актов, решении важных социальных и гуманитарных вопросов. Немало важным является законодательное закрепление деятельности третьего сектора, определение понятий общественного контроля, сферы его влияния, основных функций и агентов. Поддержка и регламентация участия НКО в общественном контроле является одним из этапов повышения эффективности деятельности государственных органов, повышения качества принимаемых управленческих решений, повышения уровня жизни населения и развития гражданского общества в целом.

Анализ осуществления общественного контроля в ДНР показал, что желание граждан участвовать в управлении государством присутствует, но находится в неразвитом виде. Отсутствуют стимулы со стороны государства в поддержке активных граждан, недостаточна информированность населения о сущности общественного контроля, ограничен выбор платформы для объединения и вовлечения в процесс принятия управленческих решений. В случае, если человек не является членом профсоюза либо не является предпринимателем, он лишен возможности участия в общественной организации для отстаивания своих интересов, но может осуществить личное обращение с предложением в государственные структуры. Возможно предположить, что данная инициатива и будет реализована, но вероятность быть услышанным и добиться положительного результата, по нашему мнению, существует всё-таки через общественные объединения и организации.

Опыт Российской Федерации в законодательном закреплении, организации, популяризации и осуществлении общественного контроля по сравнению с ДНР представителен. Руководству Республики в рамках интеграционных процессов следует использовать решения РФ для повышения качества управления государством и улучшения имиджа ДНР. Система общественного контроля за органами государственной власти России не идеальна, но стремление законодателя и общественных деятелей максимизировать положительный результат деятельности субъектов общественного контроля приводит к развитию демократии и укреплению позиции России в мире. Обоим государствам важно поддержать инициативы в сфере общественного контроля, идущие «снизу» от населения и создать такие условия для самоорганизации в системе общественно-государственного взаимодействия, которые смогут гарантировать обществу реальную обратную связь, но при этом выстроить четкую политику от поддержки до противодействия по критерию общественного интереса.

<sup>1</sup> Минюст: Количество НКО в России за три года снизилось Информационный портал о выборах: Выбор народа / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://vybor-naroda.org/lentanovostey/160211-minjust-kolichestvo-nko-v-rossii-za-tri-goda-snizilos.html> (дата обращения 25.10.2020).

<sup>2</sup> Система поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Министерство экономического развития Российской Федерации / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://nko.economy.gov.ru/Public/NewsPage/Details.html?id=104> (дата обращения 25.10.2020).

### Литература

1. *Первякова Р.Н.* Интеграция в Россию – оптимальный путь развития Донбасса // Социология и общество: традиции и инновации в социальном развитии регионов. Сборник VI Всероссийского социологического Конгресса, (Тюмень, 14-16 октября 2020 г.). М.: РОС; ФНИСЦ РАН, 2020. 6003 с.
2. *Гриб В.В.* Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт. Аналитический портал: отрасли права 11.05.2016 / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://xn----7sbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/17091> (дата обращения 25.10.2020).

---

**Pervyakova Raisa Nikolaevna**, Post-graduate student of the Department of Theoretical Sociology and Methodology of Regional Studies, Institute of Sociology and Regional Studies, Southern Federal University (160, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: [pervya.com@mail.ru](mailto:pervya.com@mail.ru)

### ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL OF THE ACTIVITIES OF THE STATE AUTHORITIES OF DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC AND THE RUSSIAN FEDERATION

#### Abstract

*The article analyzes the importance of interaction between civil society and public authorities of the Donetsk People's Republic, considers the activities of the Public Chamber of the DPR, its role as one of the subjects of public influence on the government. A comparative analysis of the Public Chamber of the Russian Federation in the system of public control and the Public Chamber of the DPR is carried out. The necessity of the work of such organizations on the territory of the Donetsk People's Republic in order to establish a dialogue between civil society and the acting government bodies has been proved. The main types of support in the development of the third sector by the government of the Russian Federation are determined. The necessity of borrowing Russian experience for the organization and implementation of public control over the regulation of the activities of state authorities of the Donetsk People's Republic is substantiated.*

**Keywords:** *public chamber, civil society, public control, non-profit organization, third sector, migration, Donetsk People's Republic, self-employed population, integration of Donbass.*

#### References

1. Pervyakova R.N. Integratsiya v Rossiyu – optimal'nyy put' razvitiya Donbassa // Sotsiologiya i obshchestvo: traditsii i innovatsii v sotsial'nom razvitii regionov. Sbornik VI Vserossiyskogo sotsiologicheskogo Kongressa, (Tyumen', 14-16 oktyabrya 2020 g.). M.: ROS; FNISTs RAN, 2020. 6003 s.
2. Grib V.V. Obshchestvennye ob"edineniya i inye negosudarstvennyye nekommercheskie organizatsii kak uchastniki obshchestvennogo kontrolya: rossiyskiy i zarubezhnyy opyt. Analiticheskiy portal: otrasli prava 11.05.2016 / [Elektronnyy resurs] Rezhim dostupa: <http://xn----7sbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/17091> (data obrashcheniya 25.10.2020).