

ОБЩЕСТВЕННЫЙ (ГРАЖДАНСКИЙ) КОНТРОЛЬ И ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Антошин В. А.

кандидат философских наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, valeryi.antoshin@ui.ranepa.ru

Ершов Ю. Г.

доктор философских наук, профессор, заведующий кафедры философии и политологии Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, ers@uapa.ru

УДК 351.9

ББК 66.3(2Рос),1 + 67.401.06

Цель. Исследование представляет собой концептуальное осмысление общих принципов и стандартов общественного контроля в различных сферах государственного и муниципального управления, формирования единой информационной и методической базы организации контроля, освоения международного опыта.

Методы. В представленной статье использованы: системный анализ, общенаучные методы;

- исторический и логический методы, компаративный метод с целью определения общего и особенного в анализе механизма общественного контроля;
- методы прогнозирования, синтеза, обобщения.

Особенностью методов, используемых в статье, является их тесная взаимосвязь с нормативной базой, что позволяет обеспечить взаимосвязь общественного (гражданского) контроля и публичного управления.

Результаты. Исходя из специфики объекта исследования авторами:

1. Обоснованы теоретические аспекты исследования взаимосвязи общественного (гражданского) контроля и публичного управления.
2. Дано представление о характерных особенностях западного политико-публицистического дискурса по исследуемой проблеме.
3. Предложены ряд рекомендаций по реализации широкомасштабных задач укрепления и развития механизмов общественного контроля.
4. Высказаны предложения по повышению социальной и политической активности граждан, их правовой культуры и вовлечению граждан, НКО, других субъектов гражданского общества в контроль властно-управленческой сферы.

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе проблем взаимосвязи публичного управления и общественного (гражданского) контроля, а также в предложенных критериях его эффективности на федеральном и региональном уровне.

Ключевые слова: общественный (гражданский) контроль, формы общественного контроля, субъекты общественного контроля, механизм общественного контроля, критерии эффективности общественного контроля.

PUBLIC (CIVILIAN) CONTROL AND PUBLIC ADMINISTRATION

Antoshin V. A.

Candidate of Sciences (Philosophy), Professor, Professor of Regional and Municipal Administration department of the Urals Institute of Management – Branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, valeryi.antoshin@ui.ranepa.ru



Антошин В. А., Ершов Ю. Г.

Yershov Yu. G.

Doctor of Sciences (Philosophy), Professor, Head of the Department of Philosophy and Political Science of the Urals Institute of Management – Branch, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 66 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, ers@uapa.ru

Purpose. The study represents a conceptual understanding of common principles and standards of public control in different areas of public administration, the formation of a unified information and methodological framework for monitoring, development of international experience.

Methods. In the article the authors used: system analysis, scientific methods;

- historical and logical methods, comparative method with a view to identifying common and special features in the analysis of the mechanism of social control;
- prediction methods, synthesis, generalization.

The distinguishing feature of the methods used in the article is their close relationship with the normative base, which provides integration of public (civilian) control and public administration.

Results. Proceeding from the specificity of the object of the research the authors:

1. Grounded theoretical aspects of the study of the relationship of public (civilian) control and public administration.
2. Introduced the characteristics of Western political-journalistic discourse on the investigated problem.
3. Offered a series of recommendations on implementation of the broad objectives of strengthening and development of mechanisms of public control.
4. Suggested the ways of improvement of social and political activity of citizens, their legal culture and the involvement of citizens, NGOs and other actors of civil society in monitoring the management scope of imperious-managerial sphere.

Scientific novelty. Scientific novelty and originality consists in the analysis of the problems of the relationship of public administration and public (civilian) control, as well as the proposed criteria for its effectiveness at the federal and regional level.

Keywords: public (civilian) control, forms of social control, subjects of social control, social control mechanism, performance criteria of public scrutiny.

Одна из самых острых и повсеместных проблем XXI века – падение доверия общества к власти. Эгоизм и коррупция правящих кланов, нежелание политиков считаться с интересами населения, закрытость принятия управленческих решений и т.п. ведут к сопротивлению действиям государства, социальной дезорганизации и нестабильности.

Общепризнано, что сегодня одним из цивилизованных и действенных средств воздействия общества на публичную власть является общественный контроль. Демократия, для того, чтобы не превращаться в пустой лозунг политической демагогии и быть насыщенной реальным содержанием, должна иметь эффективные каналы диалога и коммуникаций общества и власти, механизмы прямой и обратной связи, и, конечно же, общественного контроля. Делегирование полномочий без возможности контроля их исполнения приводит к отчуждению власти от народа. Достижение же необходимого уровня социальной солидарности требует рационального компромисса между государством и обществом. В этом компромиссе (социальном контракте) государство сознательно ограничивает свое всевластие и делит бремя ответственности за цели,

средства и результаты управление со всеми заинтересованными сторонами социального контракта.

Контроль – одна из важнейших функций управления, позволяющая выявлять, предупреждать девиации, ошибки и недостатки, искать новые резервы и возможности. Контроль как стадия управленческого цикла присуща преимущественно деятельности исполнительных органов власти, именно поэтому возникает проблема ограничения самовластия и произвола чиновников. Чем более открыта работа управленческих органов и их должностных лиц обществу, тем меньше возможностей для них злоупотребления своими полномочиями. Привлекая население к участию в публичном управлении, органы власти способствуют пониманию людьми механизмов подготовки и принятия управленческих решений, знакомят с проектами и планами, приоритетами политики. Разумеется, для этого необходимо знание потребностей и интересов различных социальных групп, их восприятие целей и задач деятельности власти, предпочтений относительно используемых ресурсов и стратегий управления, вообще любой информации, касающейся принимаемых решений. Кроме того, в условиях сетевизации

и фрагментации современного общества, возросших темпов его развития, государству все сложнее реагировать на весь объем общественных запросов, единолично отвечать на вызовы эпохи глобализации.

Сегодня, с учетом назревшей в современном российском обществе необходимости модернизации политической системы, повышение эффективности контроля над государственными институтами выступает как первостепенная задача, от решения которой зависит стабильность и поступательное развитие. Соответственно, возрастает необходимость концептуального осмысления общих принципов и стандартов общественного контроля в различных сферах государственного и муниципального управления, формирования единой информационной и методической базы организации контроля, освоения международного опыта.

Мировая практика свидетельствует об исторически апробированных правовых и культурных основаниях общественного контроля, включающих, в первую очередь, принципы прозрачности публичной власти и широкого участия граждан в государственном управлении. В США и странах Европы они законодательно обеспечиваются государством специальными актами о раскрытии информации, о контроле со стороны гражданских НКО, советов, комитетов при органах исполнительной власти. Важную роль играют волонтерские движения, общественные инициативы, голосования, обсуждения, петиции, экспертизы и журналистские расследования. Все большее признание получают в мировом сообществе интернет-проекты общественного контроля. Например, на сайте Белого Дома США есть раздел, посвященный петициям – We the people [1].

Предварительно хотелось бы отметить концептуально важные для нашего рассуждения характерные особенности западного политико-публицистического дискурса. В отечественной литературе подчас механически используются понятия transparency («прозрачность»), accountability («подотчетность») и openness («открытость»). Они невольно приобретают характер лозунгов, а значит, становятся более понятными. Но дело в том, что «смысл этих понятий вертится вокруг одного и того же процесса – государство становится открытым для граждан, само активно движется навстречу предполагаемому желанию граждан знать, само реализует право граждан знать (right to know). Государство – в том числе и законодательно – само себя заставляет быть прозрачным, разрабатывает и реализует формы и способы обеспечения собственной прозрачности. В отличие от словосочетания «общественный контроль», где некий субъект контролирует деятельность государственных органов власти, «прозрачность» предполагает активную роль государства» [2, с. 6]. Разумеется, сохраняя реализм, ни одно из этих понятий («прозрачность», «подотчетность»,

«открытость») нельзя абсолютизировать – они всегда конкретно-исторически обусловлены, рационально нормированы и динамичны. Например, с помощью требования прозрачности можно дискредитировать политических конкурентов, плодить бюрократические структуры, отвечающие за прозрачность, тормозить принятие и воплощение властных решений и т.п. Но чтобы этого не происходило, прозрачность публичной власти должна быть сопряжена с действительным участием и ответственностью граждан за контроль, выработку и реализацию решений.

В Европейском Союзе сложились четыре основных формы общественного контроля:

- опросы общественного мнения, подписание петиций и предложений от общественных объединений, союзов и др. Например, с мая 2012 действует «Европейская гражданская инициатива» (The European Citizens Initiative), отправляющая на рассмотрение Еврокомиссии петицию, организационное или правовое предложение. Условие – их поддержка не менее чем одним миллионом граждан ЕС, представляющих, по крайней мере, одну четверть государств ЕС, в области, где государства-участники имеют полномочия на общеевропейском уровне. «После Комиссия либо принимает, либо отклоняет внесенное предложение. На настоящий момент количество одобренных проектов существенно превосходит отклоненные. В первый раз миллион подписей был собран в марте 2013 года на проект «Право на воду», требующий включить воду и канализацию в число прав человека» [2, с. 99]

- общественные консультации, обсуждающие, комментирующие и оценивающие правительственные или муниципальные проекты. Они могут быть инициированы как чиновниками, так и самими гражданами, желающими, чтоб их мнение было учтено. Общественные консультации могут проходить в форме открытой общественной встречи всех заинтересованных сторон, в виде закрытого слушания с участием представителей общественности, в письменном виде или в Интернете. Специфика этого жанра – в ограниченности времени обсуждения, приуроченного к определенному сроку принятия решения.

В последние годы в западной политической и управленческой практике все большее распространение приобретает такая форма реализации общественного контроля как коллаборации (ситуативные совместные действия) в Интернете. Не знакомые друг с другом граждане обсуждают и предлагают различные оценки, предложения и решения. Коллаборации требуют открытости по отношению к другим пользователям используемой информации, в то же время не подразумевают коллективного и компромиссного решения – они не усредняют, они агрегируют, создавая решение людьми, самостоятельно



Антошин В. А., Ершов Ю. Г.

приходящими к выводам, полагающимися на собственную информацию.

Как системная процедура, коллаборация требует определенных условий: наличие системы, выигрывающей от коллективного интеллекта, достаточного количества активистов с необходимыми компетенциями и значимыми мотивациями, прозрачности обсуждения.

Коллаборация не подменяет участие (партиципацию) как реализацию общественного контроля над государством. Это общественный контроль в целях оптимального решения проблем самого общества. Достоинство коллаборативных решений – в их применимости к проблемам любого типа и содержания в обществе Интернета, в их открытости и динамичности. Встающие сегодня перед органами власти социальные задачи зачастую слишком сложны и объемны для решения их одним ведомством или агентством. Коллаборация же, объединяя неограниченное число специалистов, делает решение проблем более простым, эффективным и дешевым. Помогая, в рамках системы публичного управления эффективно решать задачи, она еще и вовлекает массы в решение общественных (государственных) задач, делает их одновременно и субъектом, и объектом общественного контроля, требует мотивации участия, и является ее источником.

Социальные сети связывают пользователей наличием особенной мотивации для принятия коллективных решений, объединением вокруг задач, требующих политического и социального решения. События последних лет ясно показали важную роль коллабораций в критические моменты политической жизни (выборы, революции и т.д.) Сети волонтеров, группы помощи и т.п. могут серьезно влиять на социальные процессы. В то же время стоит помнить, что вмешательство Интернета в процессы управления не всегда конструктивно. «Недавние идеалистические представления об Интернете как об источнике бесконечных возможностей и свободы постепенно сменяются более зрелыми рефлексиями. Давая бесконечный доступ к информации, он приводит очень скоро к размножению информационного шума и мусора. Интернет всегда проявляет себя двояко – одновременно способствуя как укреплению ценностей человеческого общества, так и их разрушению [2, с. 172].

- дискуссионные площадки и форумы (конференции, гражданские жюри т.п.), предназначенные для совместного принятия решений по разнообразным политическим вопросам представителями общественности, экспертами и чиновниками. Примером служит ресурс *Young voice in Europe*, который показывает, каким образом можно принять участие в формировании политики Европейского Союза [3]. Опыт развития общественных обсуждений в Западной Европе и США показывает, что с их помощью значительно повышается

аргументированность решений, в том числе при отклонении проектов;

- интерактивный диалог через социальные сети между общественными организациями и органами власти различного рода. Хорошим примером здесь может служить Европейская сеть по информации и надзору за окружающей средой, представляющая из себя партнерскую сеть из экспертов 39 государств, около 300 национальных агентств по охране окружающей среды, в том числе и отдельных граждан.

В ряде современных государств происходит институционализация деятельности общественных советов при органах публичной власти. Все большее распространение приобретают организации, подобные российской Общественной палате. Ее аналоги существуют во многих странах: во Франции – Социальный и экономический совет, состоящий из представителей различных профессиональных групп, в Голландии, в Австрии, Общественная палата Казахстана, в Узбекистане создан Общественный фонд поддержки НКО и иных институтов гражданского общества, Общественный совет в Армении [4, с. 275–277].

В Европе, как правило, общественные законодательные инициативы реализуются через референдумы, преимущественно на региональном уровне, реже – на национальном уровне или по узкоспециализированным вопросам. Например, Швейцария активно использует данную форму: с 1848 года по 2008 год было проведено 162 референдума на федеральном уровне. Действенной формой общественного контроля, как уже отмечалось, являются журналистские расследования, особенно в США. Показав высокую результативность, журналистские расследования переросли в обычную практику СМИ. Так, разоблачения журналистов сыграли значительную роль в борьбе с коррупцией в Италии в конце 1980-х – начале 1990-х годов.

Широкое распространение в качестве форм общественного контроля во многих странах по-прежнему имеют традиционные публичные гражданские акции, такие как собрания, митинги, демонстрации, пикетирования, забастовки и т.п.

Важнейшими формами общественного контроля признаны институты отзыва и отстранения от должности чиновников и депутатов, роспуска органов публичной власти.

За рубежом набирает популярность гражданское вето, или аброгативный референдум. Гражданское вето – институт непосредственной демократии, дающий гражданам возможность отклонять принимаемые представительным органом публичной власти правовые акты, их отдельные положения путем голосования на референдуме [5, с. 240].

Практики общественного контроля в современной России свидетельствуют, что целостная система



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

контроля в стране еще не сложилась. Факты коррупции, произвола чиновников и правоохранителей, непродуманные и неэффективные управленческие решения, вызывающие негативное отношение населения и т.п. говорят о неразвитости институтов контроля. Возникает обычный парадокс социального реформирования: мировой опыт контроля общества над государством говорит о зависимости его успеха от наличия развитого гражданского общества, но всевластие бюрократии и авторитарность политического режима подавляют в зародыше самостоятельные инициативы общества и граждан. Теоретически этот парадокс неразрешим, но он разрешаем практически – через совместные усилия ответственной публичной власти и общественных организаций по формированию системы социального контроля публичной власти.

Контроль в сфере публичной власти можно разделить на два вида. Государственный или внутренний контроль, осуществляется непосредственно органами государственной власти и местного самоуправления в отношении собственных чиновников. Внешний – контроль со стороны общества над государственным аппаратом и принятием государственных решений. Сущность любого вида контроля заключается в анализе причин отклонений, выявленных в ходе контрольной деятельности, предложениях по улучшению системы управления с целью предотвращения возможных ошибок в дальнейшем, формировании условий для повышения эффективности системы управления в целом.

Но внутриведомственный контроль на государственной и муниципальной службе не может обеспечить объективной информации о деятельности органов власти и должностных лиц. Подчас непреодолимыми препятствиями становятся карьеризм, круговая порука, фаворитизм, патрон-клиентные связи и т.п., ведущие к сокрытию недостатков, ошибочных и непродуманных решений, коррупционных преступлений, самодовольства. Поэтому контрольные органы, подчиненные той или иной ветви власти, в значительной степени ограничены в своих расследованиях, не говоря уже о том, что контролеры могут использоваться в неблагоприятных целях расправы.

В литературе порой встречается терминологическая путаница в употреблении понятия общественного и гражданского контроля, в связи с чем возникает необходимость уточнить их содержание и соотношение.

В докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в России за 2011 г., понятия – гражданский и общественный контроль отождествляются. Отмечается, «что гражданский (или общественный) контроль представляет собой систему мероприятий и мер, осуществляемых по инициативе граждан, направленных на улучшение качества разрабатываемых, принимаемых и реализуемых

властных решений, повышение эффективности деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций и учреждений с целью соблюдения общепризнанных норм международного права и национального законодательства указанными органами, организациями и их должностными лицами» [6, с. 66]. Аналогично, на стадии разработки Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» данные понятия также не разводились. Это четко видно в Концепции Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации», где в самом названии данного документа уже заложено отождествление общественного и гражданского контроля.

Российский исследователь Р.Э. Арутюнян в своем подходе по сути объединяет общественный и государственный контроль: «общественный контроль в современной России... находит свое выражение через специальный публично-властный механизм, характеризующийся самоорганизацией населения и государственной политикой по реализации контрольной функции управления, на основе сочетания интересов общества и государства» [7, с. 23].

В определении общественного контроля В.В. Гончаровым и Л.И. Ковалевой («механизм осуществления обществом в целом или его отдельными индивидами учета и оценки формирования и функционирования общественных институтов, включая государственную власть, с целью оптимизации их деятельности, выступающий в роли индикатора определения эффективности и результативности данного воздействия» [8, с. 72] общественный контроль понимается предельно широко – как свойство общества в целом, играющее роль одной из его основных функций. Подобная широта оборачивается расплывчатостью, сводящей контроль к общественному мнению, и отсутствием оснований организации гражданского контроля. Очевидно, что социальный контроль как контроль общества за функционированием социальных институтов различного типа – более общее понятие, нежели гражданский (или общественный) контроль, направленный на контроль определенной сферы функционирования общества – государственного сектора в рамках взаимодействия между государством и гражданским обществом.

Здесь более точна Е.В. Клинышанс, отмечающая, что «институт гражданского контроля как часть института общественного контроля в отличие от последнего является организационно оформленной, нормативно закреплённой и постоянно воспроизводимой системой действий некоммерческих организаций, устанавливающих ограничения на действия органов государственной власти и местного самоуправления путем принятия собственных обязательств в процессе реализации общественных интересов» [9, с. 16]. По контексту

видно, что под общественным контролем понимается социальный контроль вообще.

С. М. Зубарев называет общественным контролем «системную деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению соответствия функционирования государственных органов нормативно правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению» [10, с. 11–12]. В данном случае автор подразумевает, по сути, гражданский контроль. Аналогично, Н. Н. Кулешова предлагает определять общественный контроль как «негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т.е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти и их должностных лиц» [11, с. 21].

Наконец, О. С. Забралова, рассматривая развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти, определяет данное понятие «как деятельность институтов гражданского общества и граждан по проверке соблюдения требований законодательных и иных нормативных правовых актов, а также устранение выявленных нарушений путем обращения, как в уполномоченные государственные органы, так и к общественному мнению» [12, с. 13], то есть, отождествляет общественный и гражданский контроль.

В статье 4 Федерального закона №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» указывается: общественный контроль – это «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» [13].

Таким образом, в научной литературе с большинством современных исследователей сходятся во мнении, что общественный контроль – это деятельность, прежде всего институтов гражданского общества и отдельных граждан. Именно в связи с этим он и является гражданским контролем. Его задачами является: установление соответствия действий органов государственной власти и местного самоуправления нормам действующего законодательства, а также исправление обнаруженных нарушений.

Субъектами гражданского контроля могут выступать как отдельные граждане, так и их объединения, они не наделены властными полномочиями, действуют либо через соответствующие государственные органы,

либо формируя общественное мнение. Следовательно, его субъектами не могут быть органы публичной власти. В тоже время, именно гражданский контроль непосредственно представляет интересы граждан, общественных групп или общественных объединений в любой сфере жизнедеятельности. Общественный контроль является конституционно-правовым институтом, неотъемлемым элементом демократической модели общества, выступает в качестве средства и гаранта обеспечения законности. Он позволяет существенно усилить закрепленные на уровне конституционного законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека и т. д.

Общественный (гражданский) контроль как вид социального контроля является функцией гражданского общества и способом привлечения населения к управлению обществом и государством. Он на деле реализует демократию, поскольку вовлекает население в государственное управление, позволяет активно влиять на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

Долгожданный Федеральный закон ФЗ №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» способен поднять потенциал гражданского контроля в стране на новый уровень. С одной стороны, закон, принятый как рамочный, не вносит революционных изменений, содержит предусмотренные ранее законодательством механизмы контроля, не добавляет новых субъектов контроля. С другой стороны, он необходим для систематизации разрозненных форм контроля, для комплексного развития института общественного контроля.

Например, на площадке Открытого правительства активно внедряются механизмы гражданского контроля: утвержден Стандарт формирования и работы общественных советов при органах власти для обеспечения их эффективности и независимости, организована «Школа общественного контролера» в сфере госзакупок, формируются советы потребителей на федеральном и региональном уровнях для контроля над деятельностью субъектов естественных монополий.

В ряде субъектов РФ приняты региональные законы об общественном контроле, а во многих субъектах, в том числе и в Свердловской области, уже обсуждаются законопроекты, которые должны определить особенности его осуществления с учетом специфики региона.

К сегодняшнему дню абсолютное большинство субъектов РФ создали Общественные палаты, в том числе и в муниципальных образованиях. Правда, как показало исследование по Свердловской области, их работа не отличается особой активностью.



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

На региональном уровне активно создаются общественные и консультативные органы по актуальным для регионов вопросам. Опять же, не во всех субъектах РФ деятельность по созданию данных механизмов идет одинаково интенсивно. Текущее законодательство предусматривает возможности создания ассоциаций и союзов субъектов общественного контроля. Так, 7 июля 2014 года состоялся учредительный съезд «Российской ассоциации общественного контроля», которая призвана «осуществлять координацию субъектов общественного контроля». Главные задачи ассоциации: сформировать стандарты общественного контроля во всех сферах жизни и консолидировать все профильные структуры – от Общественных палат регионов до общественных организаций. Потенциал деятельности данной ассоциации значителен, поскольку обмен опытом и сотрудничество – верный путь повышения эффективности гражданского контроля.

В российских регионах стали активно развиваться диалоговые площадки, закономерно показавшие, что результативность их работы напрямую зависит от доверия общественных экспертов и населения, реальных возможностей влияния на процесс принятия властных решений.

Экспертным советом при Правительстве РФ разработана и утверждена распоряжением Правительства РФ 30 января 2014 года Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти. Документ закрепляет 10 механизмов открытости – от планов министерств и работы с экспертами до открытых данных и взаимодействия с общественными советами. Кроме того, в Концепции поставлена задача внедрения принципов открытости в территориальных подразделениях министерств и ведомств.

Одно из важнейших направлений развития гражданского контроля в Российской Федерации сегодня – это создание специального электронного ресурсного центра (единого Интернет-портала), способного функционировать по принципу «одного окна». Такая работа уже ведется. В регионах самими НКО, либо НКО при поддержке властных структур создаются специализированные интернет сайты, на которых выкладывается информация о действующих организациях некоммерческого сектора. Данные порталы могут использоваться органами власти при формировании диалоговых площадок в субъектах РФ, примерами чего могут считаться Липецкая, Свердловская и ряд других областей.

Эффективный общественный контроль, как свидетельствует мировой опыт, является одним из важнейших путей предупреждения и сокращения коррупции. В этом плане набирает обороты практика обращений жителей РФ через официальные сайты органов государственной власти и местного самоуправления. Так, на сайте министерства образования

организована «обратная связь» для граждан в рубрике «Обращения граждан», а также в рубрике «Противодействие коррупции».

Систематическое осуществление контроля результатов деятельности публичной власти убедительно демонстрирует свою продуктивность: открытость самой контрольной деятельности, полученная в процессе контроля информация, позволяют принимать продуманные и откорректированные решения, определять наиболее приоритетные задачи, сокращать материальные и финансовые расходы. Однако, как показывает реальная практика, многие общественные организации далеко не в полной мере осознают как необходимость, так и свои возможности контроля властно-управленческих решений на региональном и местном уровне.

Эффективна ли система общественного контроля в современной России? К сожалению, само определение эффективности и выявление результатов гражданского контроля проблематичны, остаются одной из наименее исследованных областей отечественной науки. Критерии эффективности функционирования рассматриваемого общественного института четко не определены, показатели эффективности зачастую трудно формализуемы.

На федеральном уровне критериями эффективности могут выступать индексы прозрачности, индексы соответствия международным стандартам, индекс коррупции и номер места в соответствующих международных реестрах, индекс развития гражданского общества.

На региональном уровне будут применяться эти же индексы, но адаптированные для использования в целях сопоставления результатов контроля в федеральных округах, субъектах федерации, муниципальных образованиях.

Сегодня сделан шаг вперед в развитии института общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления как в нормативно-правовом плане, так и в организационно-управленческом. Тем не менее, впереди – решение широкомасштабных задач укрепления и развития механизмов общественного контроля. Выделим главные из них.

Во-первых, нормативно-правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации фрагментарно и поверхностно. Необходимо в действующем законодательстве, определяющем понятие «общественный контроль», сделать акцент на защиту прав и свобод человека и гражданина. Законодательно это может выглядеть примерно так: «...деятельность субъектов общественного контроля, направленная на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина посредством воздействия на объекты общественного контроля в установленном законом порядке и формах».

Во-вторых, целесообразно закрепить понятие системы общественного контроля законодательно.

Отправной точкой для нее служит категория «общественный интерес», поскольку, согласно правовой теории, интерес – выступает самостоятельным действующим фактором социального регулирования. Тогда системой общественного интереса будет выступать совокупность негосударственных институтов и механизмов, направленных на обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также поддержания стабильности общества посредством подчинения деятельности органов власти и должностных лиц общественным интересам.

В-третьих, Ч.1 ст. 3 Федерального закона №212-ФЗ предусматривает, что граждане имеют право участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных НКО. Например, в качестве общественных контролеров, общественных инспекторов, общественных экспертов. Но их статус в качестве субъектов общественного контроля нормативно не определен.

В-четвертых, необходимо дополнение, существенно влияющее на эффективность общественного контроля – включение в круг субъектов общественного контроля представителей местного самоуправления.

В-пятых, в целях повышения ответственности органов государственной власти и местного самоуправления перед обществом, тем самым, усиления общественного контроля, необходимо закрепить в Законе об общественном контроле понятие «учет результатов общественного контроля». Под ним понимается «документированное решение субъектов общественного контроля, принятое на основании полученной в ходе общественного контроля фактической информации, информации об общественном мнении в целях соблюдения общественных интересов и конституционных прав и свобод граждан».

В этих же целях в законодательстве должны быть закреплены процедуры отчетности органов исполнительной власти, а также высших должностных лиц всех уровней. Также необходимо определить на нормативно-правовом уровне обязанности должностных лиц органов государственного управления и местного самоуправления по взаимодействию с институтами общественного контроля, установить ответственность этих должностных лиц за воспрепятствование осуществлению общественного контроля.

В-шестых, следующая рекомендация – создание общественных советов в тех федеральных органах исполнительной власти, при которых их пока нет. Например, Федеральное агентство по делам молодежи не имеет общественного совета и по настоящее время, Росрезерв отказался создавать общественный совет, ссылаясь на невозможность публичного обсуждения деятельности агентства. Деятельность общественных

советов должна иметь постоянный и регулярный характер. К примеру, советы при Минобороны, Минприроды и Минюста собираются раз в несколько месяцев, а некоторые иные лишь единожды в год. Возникают вопросы по и составу советов. В дискуссиях Общественной палаты не раз отмечалась необходимость исключения из состава общественных советов представителей тех органов исполнительной власти, при которых создаются советы – для обеспечения независимости этих советов.

Ст. 6 Федерального закона №212-ФЗ, закрепляя принципы общественного контроля, предусматривает в качестве одного из них «обязательность рассмотрения органами и организациями итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля». Аналогичная обязанность закреплена и в Законе об обращениях граждан. Однако в ФЗ №212 есть оговорка: учет обязателен только в случаях, предусмотренных законом. Получается, что каким бы ни был механизм учета общественного мнения, он ограничен данной отсылочной нормой уже на уровне принципов. Далее, в Законе закреплён принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Однако, критерии определения необоснованного вмешательства и субъекты, устанавливающие пределы допустимого воздействия, не закреплены.

В-седьмых, важнейшее направление общественного контроля – деятельность СМИ, которые по статусу должны быть независимыми и обеспечивать получение гражданами достоверной информации. В связи с этим необходимо Федеральный закон №212-ФЗ дополнить в ч.1 ст. 9 пунктом «общественные средства массовой информации»; внести в закон статью: «1. Общественные средства массовой информации осуществляют контроль над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иными органами и организациями, осуществляющие свою деятельность в соответствии с федеральными законами. 2. Полномочия, порядок организации и деятельности общественных средств массовой информации определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами».

В-восьмых, на основе зарубежного опыта, можно внедрить институт гражданского вето в РФ, включив в ФЗ №212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации и в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующую норму: «При отсутствии реагирования на результаты проведения общественной экспертизы правовых актов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, субъекты



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

общественного контроля соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования имеют право организовать местный референдум по отклонению принимаемого акта».

Наконец, должно стать обычной практикой проведение в каждом субъекте РФ публичных слушаний о проекте бюджета на следующий год, ежегодной отчетности за предыдущий финансовый год и регулярного участия представителей гражданского общества в рабочих группах по разработке соответствующих правовых документов.

Последующее развитие законодательства об общественном контроле должно происходить на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления – через принятие собственных законов и нормативно-правовых актов.

Эффективность общественного контроля невозможна вне развития транспарентности в работе органов публичной власти. Субъекты общественного контроля должны иметь право не только открытого доступа к информации, но и право на получение информации в ясном и понятном виде.

Приоритетными направлениями развития механизмов открытости органов публичной власти должны стать:

- повышение качества, полноты, достоверности и актуальности предоставляемой информации;
- совершенствование работы общественных (экспертных, консультативных, координационных и др.) советов, комиссий, рабочих групп: путем вовлечения в широкое обсуждение как можно большего количества граждан, представителей различных социальных групп, институтов гражданского общества;
- развитие форм и способов обратной связи с гражданами, в т.ч. процедур онлайн-взаимодействия на официальных сайтах органов власти и различных ведомств. Вовлечению широких масс населения в процедуры гражданского контроля будет способствовать создание специального электронного ресурсного центра, способного функционировать по принципу «одного окна» в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 ноября 2014 г. № 1240 «О некоторых вопросах по обеспечению использования сети передачи данных органов власти». Соответственно, федеральные органы исполнительной власти должны доработать свои информационные системы для взаимодействия с разрабатываемой системой.

Также, в целях повышения эффективности гражданского контроля необходимо использование федеральной информационной системы для систематизации и распространения успешного опыта и формирования единой информационно-аналитической и методической базы общественного контроля в Российской Федерации.

Повышение социальной и политической активности граждан, их правовой культуры и т.п., и вовлечение

граждан, НКО, других субъектов гражданского общества в контроль властно-управленческой сферы – единая задача.

Для решения этой задачи возможно применение следующих мер:

- создание программ/передач/рубрик в государственных СМИ, посвященных общественным институтам и ценностям, которые они отстаивают и развивают;
- предоставление государственной поддержки социально ориентированным НКО в субъектах федерации;
- введение в Министерстве юстиции должности консультанта по вопросам регистрации, реорганизации и ликвидации НКО, отчетов и т.д.;
- снижение государственной пошлины для регистрации или реорганизации НКО или полная отмена государственной пошлины в случае создания социально ориентированных организаций, действующей в приоритетных для страны направлениях;
- создание рабочей группы при Общественной палате РФ по выработке критериев эффективности деятельности НКО;
- общественный мониторинг результатов реализации проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета и их публичная презентация на площадках Общественных палат.

Важный аспект плодотворного функционирования общественного (гражданского) контроля – его кадровое обеспечение, предусматривающее целевое привлечение экспертов по различным направлениям жизнедеятельности общества. С их же помощью должны решаться задачи распространения профессиональных знаний, обеспечивающих общественный контроль, например, обучение граждан формам противодействия коррупции.

Должное внимание и искренняя заинтересованность в решении проблем взаимодействия публичной власти и населения способны в короткое время многократно умножить потенциал демократического и правового развития российского общества.

Литература:

1. Официальный сайт Белого дома [Электронный ресурс]. URL: <https://www.whitehouse.gov> (дата обращения 12.01.2016).
2. Фонд Открытой Новой Демократии «Прозрачность и участие: Общественный контроль 2.0 в США и Европе» [Электронный ресурс]. Аналитический доклад, 2013. [сайт]. URL: <http://fondfond.org/> (дата обращения 21.06.2016).
3. Официальный сайт проекта Your Voice in Europe [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/yourvoice/> (дата обращения 12.01.2016).
4. Алдаева О. С. Контроль общества над государством в странах СНГ: исторические и политические аспекты

- // Гуржійвські історичні читання: зб. наук. праць. Черкаси, 2009.
5. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / Руденко В. Н.; Отв. ред.: Кокотов А. Н., Кукушкин М. И. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. 476 с.
 6. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). М., 2012. 144 с.
 7. Арутюнян Р. Э. Конституционно-правовой статус институтов общественного контроля: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2011. 185 с.
 8. Гончаров В. В., Ковалева Л. И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. 2009. № 1. С. 72–75
 9. Клиньшанс Е. В. Институт гражданского контроля над уголовно-исполнительной системой в условиях политической модернизации России: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Саратов, 2011. 22 с.
 10. Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 5–12.
 11. Кулешова Н. Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 21–24.
 12. Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2012. 26 с.
 13. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 2. Open of the New Democracy Fund «Transparency and participation: Public control 2.0 in the United States and Europe [e-resource]. Analytical report, 2013. [website]. URL: <http://fondfond.org/> (21.06.2016 treatment).
 3. Official site of the project Your Voice in Europe [e-resource]. URL: <http://ec.europa.eu/yourvoice/> (date of reference 12.01.2016).
 4. Aldaeva O. S. Control of society over the State in CIS countries: historical and political aspects // Gurzhiyviski istorichni chitannya: zb. Nauk. Prats. Cherkasi, 2009.
 5. Direct democracy: model of government, constitutional and legal institutions / Rudenko V. N.; Editor-in-Chief: Kokotov A. N., Kukushkin M. I. Ekaterinburg: UrO RAN, 2003. 476 p.
 6. Report on the state of civil society in the Russian Federation (2011). M., 2012. 144 p.
 7. Arutyunyan R. E. constitutional-legal status of institutions of social control: the dissertation on competition of a scientific degree of candidate of legal sciences. M., 2011. 185 p.
 8. Goncharov V. V., Kovalev L. I. On institutions of social control of the Executive power in the Russian Federation // Vlast. 2009. № 1. P. 72–75
 9. Klinshans E. V. Institute for civil control over the penitentiary system amidst political modernization of Russia: Abstract of the Candidate's Dissertation (Politics). Saratov, 2011. 22 p.
 10. Zubarev S. M. Concept and essence of public control over the activity of public authorities // Administrativnoye parvo I protses. 2011. № 5. P. 5–12.
 11. Kuleshov N. N. On the current status of public control in Russia // Yuridicheskaya nauka. 2011 № 2. P. 21–24.
 12. Zebalova O. S. Public control development in the sphere of activity of bodies of executive authorities of the Russian Federation: Abstract of the Candidate's Dissertation (Law). M., 2012. 26 p.
 13. On fundamentals of social control in the Russian Federation: Federal Law № 212-FZ dated July 21, 2014 [e-resource]. This type of document was not published. Access from the ref.-legal system «ConsultantPlus».
 1. 1. Official website of the White House [e-resource]. URL: <https://www.whitehouse.gov> (date of reference 12.01.2016).

References: