

УДК 342.571

Сущность общественного контроля в современной России

Аннотация. Существующая система общественного контроля в Российской Федерации остается неразвитой и неэффективной, несмотря на тот факт, что механизм общественного контроля дает возможность гражданам учитывать и оценивать формирование и функционирование общественных институтов, включая государственную власть, с целью оптимизации и улучшения их деятельности.

Авторы рассматривают сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства, называют задачи и цели общественного контроля.

Авторы делают заключение, что одной из наиболее важных задач функционирования общественного контроля в гражданском обществе является обеспечение регламентированной открытости и процедурной прозрачности во всех видах деятельности разного рода органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Ключевые слова: общественный контроль; наблюдательные комиссии; демократическое государство; мониторинг; общественные палаты; взаимодействие общества и государства.

Abstract. The existing system of public control in the Russian Federation remains undeveloped and ineffective, despite the fact that the mechanism of social control enables citizens to consider and evaluate the formation and functioning of public institutions, including state power, in order to optimize and improve their performance.

In this article, the authors considered the essence of social control and its impact on the functioning of the state, called the goals and objectives of social control.

The authors conclude that one of the most important tasks of the functioning of public control in a civil society is to ensure that regulated openness and procedural transparency in all activities of all sorts of public authorities and local governments.

Keywords: public control; supervisory commissions; democratic state; monitoring; Public Chamber; the interaction of society and the government.



Бутова Т. В.,

кандидат экономических наук,
доцент кафедры «Государственное
и муниципальное управление»

✉ tvbutova@mail.ru



Овсянникова Д. К.,

студентка
Финансового университета

✉ vsiannikva@yandex.ru

Неоспорим тот факт, что правовое государство строится на подчинении власти государству, иными словами власть должна быть подконтрольна государству. Управление такой властью сегодня становится одним из наиболее приоритетных направлений развития всего государственного аппарата.

Большинство российских ученых сходятся во мнении, что способность контролировать власть – главный признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается «под правом», становится правовым. В научных трудах давно отражается потребность в общественном контроле для любого государства, государственного управления. Еще Аристотель упоминает общественный контроль как одну из главных причин устойчивого политического развития государства. Монтескье в своих трудах четко разграничивал два понятия государства – как государство граждан и государство правителей. Он отмечал, что жизнедеятельность граждан не может быть систематизирована без правителей. В свою очередь, законы дают возможность гражданам контролировать деятельность правительства.

В.В. Гончаров отмечает, что механизм общественного контроля дает возможность гражданам управлять и оценивать формирование и деятельность общественных институтов, включая государственную

власть, с целью повышения эффективности их деятельности [1].

Н.М. Зубарев дает следующее определение: общественный контроль – системная 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 [2].

Гражданский или общественный контроль, являясь конституционно-правовым институтом, выступает в качестве важного элемента демократической модели общества

Необходимо отметить, что важным условием функционирования демократического государства является обеспечение конституционных прав и свобод всех его граждан. Однако невозможно эффективно управлять данным механизмом без четкого контроля и обратной связи с гражданами. При отсутствии контроля власть подвергается моральному разложению, угрозе коррупционных сделок и иным злоупотреблениям. Поэтому механизм общественного контроля призван регулировать и управлять деятельностью властных структур, как при принятии различных государственных решений, так и при их исполнении.

В первую очередь функция общественного контроля заключается в эффективном взаимодействии общества с государством и его органами власти. Его суть состоит в осуществлении различных мероприятий и принятии мер, инициаторами которых выступают граждане. Данные мероприятия имеют целью повысить качество законодательных актов, решений и действий, реализуемых государственными органами. От успешного управления общественным контролем напрямую зависит успешная деятельность государственных, муниципальных организаций и учреждений и органов публичной власти. Подцелью общественного контроля выступает поиск несоответствия местного законодательства нормам права, принятого во всем мире.

Одной из основных задач функционирования общественного контроля в гражданском обществе является обеспечение регламентированной открытости и процедурной прозрачности во всех видах деятельности разного рода органов государственной власти, а также органов местного самоуправления. Используя различные инструменты общественного контроля, можно осуществлять объективную оценку деятель-

ности государственных органов власти по реализации общенациональной политики на всех ее этапах. Общественный контроль как никакая другая составляющая социальной жизни общества способен оказать содействие отстаиванию законных прав и свобод граждан, гражданских интересов при формировании и реализации социально-экономической и правовой политики. Посредством общественного контроля создаются и развиваются всевозможные механизмы, формы и процедуры широкого публичного обсуждения всего спектра экономических, политических и социальных проблем, имеющих основополагающее значение для общества, краткосрочных и долгосрочных перспектив развития различных регионов и всей страны в целом, а также любых других волнующих общественность вопросов.

Существует несколько основных форм реализации гражданского контроля, таких как мониторинг, экспертизы, расследования и исследования. Гражданский или общественный контроль, являясь конституционно-правовым институтом, выступает в качестве важного элемента демократической модели общества. Для обеспечения сбалансированной и устойчивой деятельности аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических институтов, общество должно иметь возможность располагать эффективными и современными инструментами независимого контроля над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления (рис. 1).

Общественные наблюдательные комиссии стали одними из базовых институтов общественного контроля. Также к базовым составляющим, наряду с общественными наблюдательными комиссиями, причисляются общественные палаты и общественные советы всех уровней. Кроме того, в список определяющих составляющих в системе общественного контроля включены и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти.

Можно назвать ряд особенностей, присущих общественному контролю (рис. 2).

Общественный контроль как система имеет ряд специфических признаков (рис. 3).

В качестве основных институтов общественного контроля над исполнительной властью в Российской Федерации можно выделить следующие [4]:

- функционирование большого числа политических партий, которые выражают интересы различных социально-культурных и профессиональных групп общества, обладающих различными взглядами. Граждане Российской Федерации, осуществляя свое право участия в выборах Президента Российской Федерации, отдавая голос за ту или иную партию на выборах законодательных (представительных) органов

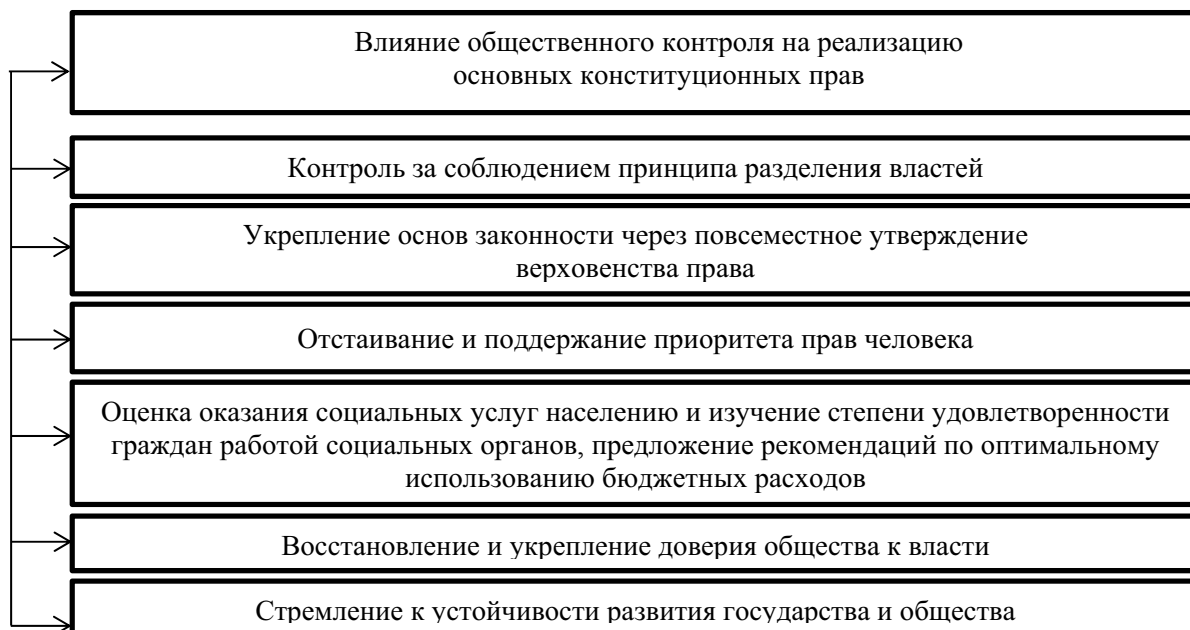


Рис. 1. Влияние общественного контроля на реализацию основных конституционных прав

государственной власти, косвенно контролируют политическую направленность исполнительной власти, а также выражают недоверие тем политическим партиям и организациям, которые не выполнили своих программ и обещаний;

- существующая система профессиональных союзов со сложившимися обычаями, с помощью которых трудовые коллективы, а также и коллективы государственных служащих исполнительной власти, отстаивают интересы трудящихся;

- большое количество различных общественных организаций и объединений некоммерческого характера, которые функционируют для защиты прав

в органах исполнительной власти интересов их членов;

- существование в Российской Федерации территориального общественного самоуправления как низового звена общественной власти, функционирующего для организации населению защиты собственных интересов и удовлетворения своих потребностей;

- существующие структуры, которые были созданы совместно обществом и государством, например Общественная палата Российской Федерации;

- участие представителей общественности в осуществлении контроля над корректным проведением

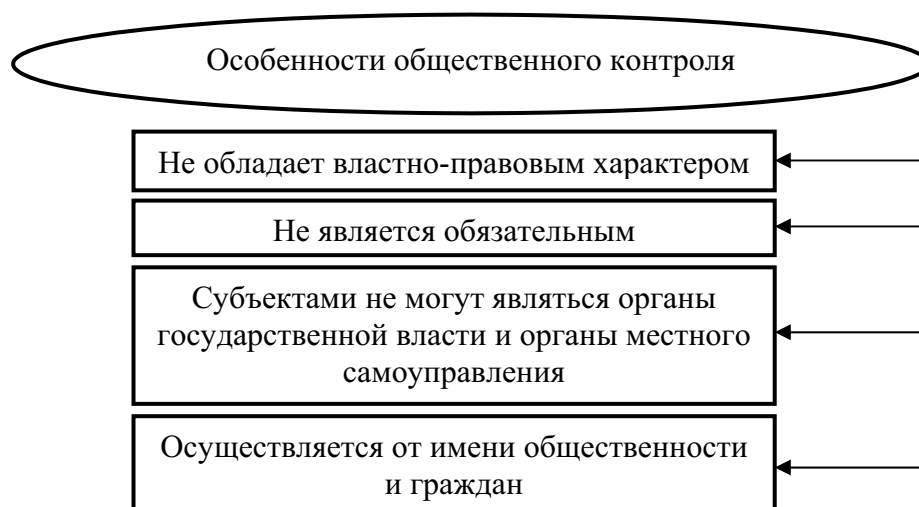


Рис. 2. Особенности общественного контроля [3]



Рис. 3. Специфические признаки общественного контроля

выборов должностных лиц исполнительной власти различного уровня в виде общественных наблюдателей с целью соблюдения действующего законодательства.

Согласно статье 30 Конституции Российской Федерации, общество имеет право на контроль деятельности государственных органов

Цели общественного контроля носят двоякий характер (рис. 4).

Однако ответственность должна исходить не только из установленного принципа ответственности, но и из психологического восприятия гражданских обязанностей, возложенных как на подконтрольный, так и на контрольный субъект правоотношения.

Для достижения вышеуказанных целей существенное значение имеет четкое определение задач, стоящих перед органами общественного контроля.

Основные задачи общественного контроля над деятельностью государственных органов всех уровней представлены на рис. 5.

Важно отметить, что структурированный механизм общественного контроля является ключевым условием для успешного развития демократии в любом государстве. Несмотря на отмеченные трудности, общественный контроль способствует созданию эффективной обратной связи между органами власти и гражданами государства.

Согласно статье 30 Конституции Российской Федерации, общество имеет право на контроль деятельности государственных органов. Это право может быть выражено в проведении митингов, демонстраций, шествий и пикетов, собраний, через которые выражается воля населения и активная социальная, политическая и экономическая позиция [5].

В статье 33 Конституции Российской Федерации отмечено право граждан на персональные, индивидуальные обращения, а также право направлять обращения в государственные органы и органы

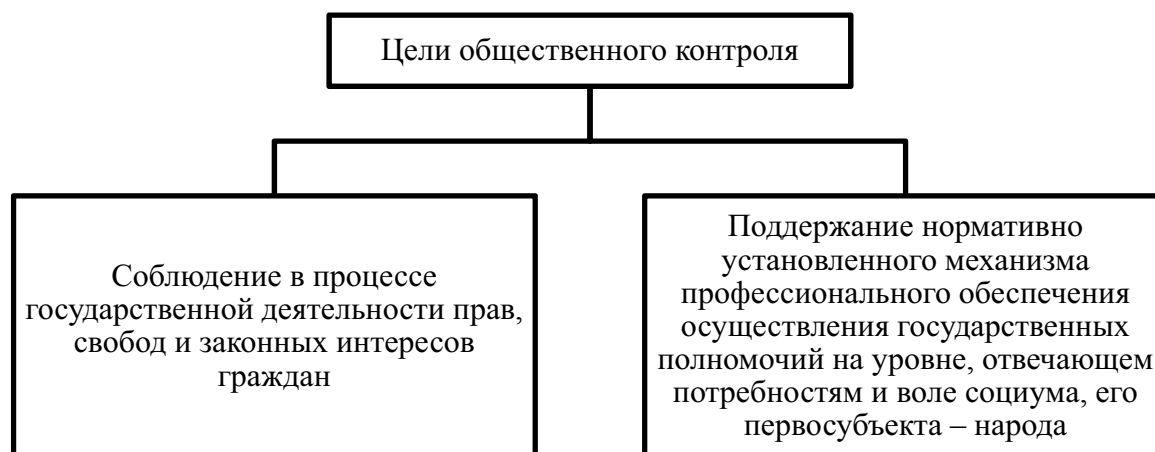


Рис. 4. Цели общественного контроля



Рис. 5. Задачи органов контроля

местного самоуправления. В соответствии с принципами демократического государства, в Российской Федерации существует референдум, непосредственно через голосование выражающий волю народа. Решение, принятое на референдуме, имеет юридическую силу и может быть отменено только

следующим референдумом [6]. Органы местного самоуправления обязаны учитывать инициативу населения в области правотворчества: данное явление имеет функцию непосредственного общественного контроля, предусматривающего обязательное рассмотрение обсуждаемого проекта нормативного

акта и принятие нужного решения с учетом интересов населения.

В этой ситуации важным фактором является общественное мнение, которое в большей степени формируют средства массовой информации. Опросы, публикация мнений, ведение рубрик в СМИ, широкое обсуждение полученных результатов, данные статистики позволяют оценить целесообразность принятых решений и, следовательно, сформировать общественное мнение по тем или иным вопросам, в том числе и политическим.

В современных условиях СМИ, как никогда, играют важную роль по объединению и выражению мнения социума по поводу регулирования процессов самоуправления и развития демократии. Однако на данный момент в системе общественного контроля место журналистики еще не определено, что мешает ей действовать продуктивно и результативно.

Чтобы сделать соответствующие выводы, необходимо уяснить точное определение общественного контроля, влияющего на государственную деятельность.

В большей степени общественный контроль относится к сфере правотворчества и правоприменения. Для эффективного взаимодействия населения и государственных органов и органов местного самоуправления, для защиты прав и интересов граждан в 2005 г. была учреждена Общественная палата Российской Федерации. Статья 1 Федерального закона № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» закрепляет главной целью организации осуществление общественного контроля над деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [7]. Однако в данном законе отсутствуют положения о форме проведения общественного контроля, процедуры проведения и правовых последствиях. Речь идет только о праве членов Общественной палаты присутствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации, давать заключения о нарушениях законодательства органами исполнительной власти и местного самоуправления и направлять эти заключения в компетентные государственные органы, а также о праве Палаты осуществлять экспертизу проектов федеральных законов.

Часть ученых отрицают явление и существующее понятие общественного контроля на основании того, что у общественных организаций отсутствуют такие важные признаки контроля, как право вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого орга-

на и право привлечь его к правовой ответственности. Некоторые считают, что необходимо уточнить такую цель функционирования Общественной палаты, как осуществление контроля над деятельностью исполнительной власти.

23 апреля 2014 г. Государственная Дума Российской Федерации в первом чтении приняла внесенный Президентом Российской Федерации законопроект «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [8]. Данным законом закреплено создание негосударственных структур, на которые будет возложена обязанность осуществления и обеспечения общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций. Также в положениях документа прописано закрепление права на осуществление контроля над общественными палатами и общественными советами.

Общественный контроль не является инструментом принуждения, с его помощью невозможно приказывать власти совершать необходимые обществу действия. Развитая правовая база позволит повысить эффективность управления общественным контролем в Российской Федерации. Совершенствование управления организацией общественного контроля в России является сегодня одной из первоочередных задач.

Литература

1. Гончаров В., Ковалева Л. Об институтах общественного контроля органов исполнительной власти в Российской Федерации // *Власть*. 2009. № 1. С. 72.
2. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // *Административное право и процесс*. 2011. № 5. С. 5–12.
3. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // *Юридический мир*. 2010. № 3. С. 32–39.
4. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // *Административное и муниципальное право*. 2010. № 9. С. 10–12.
5. Гнусарева Ю. Общественная палата России в системе гражданского общества // *Власть*. 2009. № 10. С. 28–31.
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Эксмо, 2013. С. 63.
7. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»: (ред. от 03.05.2011) // *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 15. Ст. 1277.
8. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»: «РГ» – Федеральный выпуск № 6435.