УДК 353(470+571) DOI: 10.12737/16803

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК НАПРАВЛЕНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ильин В. И., Матвеева Е.В.[1]

В статье анализируется проблематика общественного контроля как фактор корректировки деятельности органов государственной власти. Представлены теоретические подходы, характеризующие открытость власти как направление модернизации государственного управления. Предпринимается попытка анализа плюрализма подходов к пониманию сущности общественного контроля в научной литературе. Высказывается ряд суждений о направлениях совершенствования общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданский контроль, субъекты общественного контроля, Общественная палата Российской Федерации, нормативное закрепление, региональное нормотворчество.

PUBLIC CONTROL AS THE DIRECTION OF IMPROVEMENT OF GOVERNMENT ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

ILYIN V. I. — Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Head of the Department of Humanitarian Disciplines, Elets branch of Russian New University (Russian Federaion, Elets), e-mail: elrosnou_kafedra@mail.ru

MATVEEVA E. V. — Postgraduate Student of the Department of Political Science, Public and Municipal Administration of the Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: katph@mail.ru

In the article the problems of public control as a factor of correction of activity of public authorities are analyzed. The theoretical approaches characterizing openness of the power as the direction of modernization of public administration are presented. An attempt of the analysis of pluralism of approaches to understanding of essence of public control in scientific literature is made. A number of judgments about improvement directions of public control are expressed.

*Keywords***:** public control, civil control, subjects of public control, Public Chamber of the Russian Federation, regulatory consolidation, regional rulemaking.

Проблематика общественного контроля в последние годы становится все более актуальной темой дискуссий, разворачивающихся как в научной среде, так и в деятельности органов государственного управления. Это связано не только со значительным потенциалом и возможностями расширения участия граждан и их объединений в процессе модернизации всех сфер государственного управления и

Ильин Виктор Иванович — доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой гуманитарных дисциплин Елецкого филиала, Российский новый университет (Российская Федерация, г. Елец), e-mail: elrosnou_kafedra@mail.ru

Матвеева Екатерина Владимировна — аспирант кафедры политологии, государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (Российская Федерация, г. Елец), e-mail: katph@mail.ru

местного самоуправления России, но и с отведением контролю со стороны гражданского общества значительного внимания в процессе противодействия коррупции.

Проблематика общественного контроля наиболее успешно может быть рассмотрена в контексте коммуникативной теории Ю. Хабермаса, который отмечает, что «демократический процесс принятия решений может – несмотря на глубокие мировоззренческие противоречия – проявлять легитимирующую, убеждающую всех граждан, объединяющую силу лишь до тех пор, пока он будет включать в себя комбинацию из двух требований: он должен сопрягать инклюзию, то есть равноправное участие всех граждан, с условием более или менее дискурсивного решения спора мнений»[1].

Для понимания процесса общественного контроля и его роли в процессе модернизации государственного управления необходимо также акцентировать внимание на том, что необходимо стремиться к такому качеству государственного управления, «которое все более ориентируется на идеи постбюрократической организации… активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений… разработку ряда программ для решения общественных проблем с участием населения… процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп»[2].

В Ежегодном докладе о состоянии гражданского общества в России в 2013 году, подготовленном Общественной палатой Российской Федерации, отмечается факт значительной степени «готовности гражданского общества к самоорганизации и наличия значительных ресурсов общественно-государственного партнерства»[3]. Это дает нам возможность говорить о необходимости формирования эффективных механизмов трансляции интересов групп общественности по наиболее значимым проблемам всем заинтересованным субъектам: элитным группам, политическим партиям, представителям органов государственной власти и местного самоуправления. При этом безусловно важным становится и проблема «обратной связи», которая позволит стимулировать рациональную активность гражданского сектора и повысить степень его участия в решений проблем, характерных для системы публичного управления России.

Общественный контроль как институт и процесс, направленный на корректировку деятельности государства в сфере обеспечения интересов граждан, до середины 2014 года не имел нормативно установленного понимания, несмотря на одобренную Президентом России В.В. Путинным инициативу по правовой институционализации рассматриваемого процесса и разработанный проект закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Затягивание процесса принятия нормативного акта в некоторой степени позволило экспертам продолжать научные дискуссии по вопросу понимания и очерчивания сфер и видов общественного контроля.

Так, в докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в России за 2011 г. отмечалось, 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»[4].

---

[1] Хабермас Ю. Ах, Европа. Небольшие политические сочинения, IX / Ю. Хабермас; пер. с нем. Б.М. Скуратова. – М.: Издательство «Весь Мир», 2012. – 160 с. – С. 108.

[2] Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец // Полис. – 2011. – № 1. – С. 80–96. – С. 81.

[3] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013. – 132 с.

[4] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. – 144 с.

Безусловно значимым этапом в развитии института общественного контроля в России стало принятие 21 июля 2014 года Федерального закона № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который «устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля 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»[1].

Под общественным контролем в указанном Федеральном законе понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений»[2].

Закон четко определяет цели и задачи общественного контроля, особенности и принципы функционирования общественного контроля в России, очерчивает круг субъектов, уполномоченных на реализацию контрольных функций, их права и обязанности, учтены функции и полномочия Общественной палаты России и региональных Общественных палат, а также общественных советов при органах государственной власти.

Очерчен круг форм общественного контроля, который может осуществляться в виде «общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия»[3]. Принятый в 2014 г. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» во многом «аккумулировал опыт деятельности общественных организаций и активистов, устанавливая правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления»[4].

Однако и принятие нормативного акта не стало конечным этапом в научных дискуссиях о содержании понятия, его существенных характеристиках и особенностях проявления в различных сферах. Так, О.А. Околеснова рассматривает общественный контроль как «деятельность по наблюдению, проверке и оценке соответствия деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных объектов общественного контроля общественным интересам»[5].

Существует также ряд подходов к пониманию сущности общественного контроля на основе его отождествления с контролем государственным. Е.В. Киричёк предлагает понимать под ним «процесс, при котором гражданское общество участвует в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, осуществляет проверку и постоянное наблюдение за ее реализацией, проводит мониторинг, гражданские исследования и расследования, гражданскую экспертизу, а также

[1] Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Российская газета. 23 июля 2014 г. Федеральный выпуск № 6435.

[2] Там же.

[3] Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Российская газета. 23 июля 2014 г. Федеральный выпуск № 6435.

[4] Загребин А.Е., Поздеев И.Л. Организационно-правовые аспекты участия институтов гражданского общества в общественном контроле (опыт Общественной палаты Удмуртской области) // Вестник Удмуртского университета. – 2015. – Т. 25. – Вып. 3. – С. 111–117.

[5] Околеснова О.А. Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 4–С. 20.

участвует в решении иных общественно значимых вопросов на всех уровнях с целью побудить власть встать на позицию признания человека, его прав и свобод высшей ценностью»[1].

Далее, Д.Н. Нечаев и Е.С. Селиванова предлагают рассматривать категорию общественного контроля в широком и узком значениях. Так, в широком смысле общественный контроль, по их мнению, «представляет собой комплекс мер, принципов и механизмов оказания влияния институтов гражданского общества на государство в целях отстаивания общественных интересов. А в более узком, прикладном смысловом значении исследователи подразумевают под ним совокупность действий формализованных и неформальных гражданских инициатив по отслеживанию, проверке, публичному обнародованию и купированию противоправной деятельности органов власти и управления в сфере публичной политики, не ориентированной на достижение публичного блага как в интересах большинства населения, так и в соблюдении прав и свобод отдельных граждан»[2].

Нам представляется наиболее перспективным подход к пониманию общественного контроля, сформулированный В.В. Гончаровым и Л.И. Ковалевой, которые предлагают понимать его как «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»[3]. Наиболее ценным в этом подходе нам представляется акцентирование внимание на том, что общественный контроль должен являться «индикатором определения эффективности и результативности их деятельности». Общественный контроль может служить институтом внешней, независимой экспертной оценки деятельности органов государственной власти, обеспечивая при этом условия для эффективной деятельности и закладывая потенциал развития.

Необходимо отметить тот факт, что в настоящее время существует проблема разграничения «общественный контроль» и «гражданский контроль». Под общественным контролем чаще всего понимают деятельность граждан и их объединений, а также деятельность специализированных субъектов (Общественные палаты, Общественные советы, Общественные комиссии и т.д.), т.е. фактически «в понятие общественного контроля включается и гражданский контроль. Однако направление развития общественного контроля, заданное федеральным законодателем, позволяет заключить обратное»[4].

Несмотря на то, что ряд экспертов считают единое законодательство об общественном контроле «излишним и не соответствующим мировой практике, в России принципиальный и открытый общественный контроль не входит в общественно-политическую традицию и нуждается в подкреплении соответствующим законодательством»[5].

Длительное отсутствие нормативной основы, регулирующей формирование и функционирование института общественного контроля в России, не стало обстоятельством снижения количества мероприятий гражданского контроля, которые всегда активно реализовывались в политическом

[1] Киричёк Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. –2013. – № 9. – С. 1095.

[2] Нечаев Д.Н., Селиванова Е.С. Противодействие административному ресурсу в избирательных кампаниях через призму общественного контроля // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2013. – №2. – С. 40–53.

[3] Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. –2009– № 1. С. 72–75.

[4] Шленева Е.В. Общественный контроль в Российской Федерации: вектор развития, заданный федеральным законодательством // Вестник Международного юридического института. – 2015. – №1 (52). – С. 85–99.

[5] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). — М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. — 144 с.

процессе России. Косвенно процесс общественного контроля в сфере государственного управления уже получил значительное отражение в нормативной правовой базе Российской Федерации. В том числе Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах в своем тексте значительное внимание сконцентрировала на информационной открытости органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечении воздействия институтов гражданского общества на подготовку и принятие решений органов исполнительной власти, проведении публичных обсуждений принимаемых решений, общественной экспертизе значимых решений, деятельности Общественных советов, рейтинговании органов власти по критерию открытости, что свидетельствует о перспективности и потенциале различных форм общественного контроля.

Определенное участие в процессе контроля за деятельностью органов государственной власти и процессами государственного управления принимают и общественные структуры в регионах России. По данным указанного выше Ежегодного доклада, «Общественные палаты субъектов Российской Федерации и другие институты «третьего сектора» стали активно участвовать в мероприятиях общественного контроля. … Однако пока эти мероприятия остаются разрозненными»[1].

Некоторые функции общественного контроля взяли на себя созданные и довольно успешно в некоторых сферах функционирующие институты, для которых, однако, общественный контроль не является основным направлением деятельности: Общественная палата Российской Федерации, региональные Общественные палаты, «открытое правительство», разнообразные совещательные и консультативные органы при федеральных и региональных органах исполнительной и законодательной власти, общественные наблюдательные комиссии, профильные некоммерческие организации.

Институционализация категории «общественный контроль» дала возможность ввести процесс взаимодействия структур гражданского общества и государства в правовые рамки. При этом необходимо отметить, что в ряде научных статей проблематика общественного контроля получила новое прочтение, появился рад научных исследований, которые рассматривают специфику общественного контроля как формы народовластия, как способ противодействия коррупции, в том числе в системе закупок для государственных и муниципальных нужд, как формы государственно-частного партнерства. Эти изменения мы можем наблюдать и в тексте Ежегодного доклада «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год», в котором отмечается, что «общественный контроль остается одним из ключевых направлений активности гражданского общества. От эффективности общественного контроля напрямую зависит эффективность государственного правления, в том числе защита от коррупционных рисков»[2].

Незначительный период реализации ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» дал возможность понять и осмыслить недоработки, которые, несмотря на примененную на этапе разработки нормативно-правового акта технологию общественных слушаний и обсуждения в экспертном сообществе, все же были выявлены в процессе правоприменения и оценки его эффективности. Так, по мнению специалистов, необходимо предусмотреть ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и организаций за игнорирование результатов общественного контроля. Также внимания требует и механизм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления и гражданских активистов, которые осуществляют общественный контроль.

В качестве перспектив реализации нормативных актов в процессе осуществления общественного контроля необходимо также отметить и расширение сферы его действия на региональные органы

[1] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2013. – С. 5-6.

[2] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2014. – 184 с.

государственной власти. Региональные органы представительной власти должны предпринять ряд мер, позволяющих ввести систему регионального общественного контроля в правовые рамки, обеспечить его прочной нормативной основой. На данный момент мы можем говорить о том, что этот процесс в регионах идет неравномерно. Не во всех субъектах Федерации приняты региональные законы об общественном контроле с учетом специфики территории и традиций, сложившихся в субъекте. Эта проблема представляется нам наиболее значимой, так как общественное участие и практики общественного контроля наиболее активно реализуются в муниципалитетах и регионах. И именно они дают возможность выработать такие подходы, при реализации которых результаты общественного контроля востребованы государственными органами и органами местного самоуправления.

Библиография / References:

1. Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. – 2009. – № 1. – С. 72 - 75.
2. Загребин А.Е., Поздеев И.Л. Организационно-правовые аспекты участия институтов гражданского общества в общественном контроле (опыт Общественной палаты Удмуртской области) // Вестник Удмуртского университета. – 2015. – Т. 25. – Вып. 3. – С. 111 -117.
3. Киричёк Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 9. – С. 1095.
4. Нечаев Д.Н., Селиванова Е.С. Противодействие административному ресурсу в избирательных кампаниях через призму общественного контроля // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2013. – №2. –С. 40 - 53.
5. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы / Л.И. Никовская, В.Н. Якимец // Полис. – 2011. – № 1. – С. 80 - 96. – С. 81.
6. Околеснова О.А. Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 4. – С. 20.
7. Хабермас Ю. Ах, Европа. Небольшие политические сочинения / Пер. с нем. Б.М. Скуратова. – М.: Издательство «Весь Мир», 2012. – 160 с.
8. Шленева Е.В. Общественный контроль в Российской Федерации: вектор развития, заданный федеральным законодательством // Вестник Международного юридического института. – 2015. – №1 (52). – С. 85 – 99.

1. Goncharov, V.V., Kovaleva, L.I. (2009) Ob institutah obshchestvennogo kontrolya ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii [About institutes of public control of executive power in the Russian Federation] // Vlast' [Power]. – № 1. – P. 72-75. (In Russ.)
2. Zagrebin, A.E., Pozdeev, I.L. (2015) Organizacionno-pravovye aspekty uchastiya institutov grazhdanskogo obshchestva v obshchestvennom kontrole (opyt Obshchestvennoj palaty Udmurtskoj oblasti) [Organizational and legal aspects of participation of institutes of civil society in public control (experience of Civic chamber of the Udmurt area)] // Vestnik Udmurtskogo universiteta. – T. 25. – Vyp. 3. – P. 111-117. (In Russ.)
3. Kirichyok, E.V. (2013) Grazhdanskij (obshchestvennyj) kontrol' za deyatel'nost'yu organov publichnoj vlasti v sfere obespecheniya konstitucionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossijskoj Federacii [Civil (public) control of activity of bodies of the public power in the sphere of providing constitutional rights and freedoms of the person and citizen in the Russian Federation] // Aktual'nye problemy rossijskogo prava.– № 9. – P. 1095. (In Russ.)
4. Nechaev, D.N., Selivanova, E.S. (2013) Protivodejstvie administrativnomu resursu v izbiratel'nyh kampaniyah cherez prizmu obshchestvennogo kontrolya [Counteraction to an administrative resource in election campaigns

through a prism of public control] // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki. – №2. – P. 40-53. (In Russ.)

5. Nikovskaya, L.I., Yakimec, V.N. (2011) Publichnaya politika v regionah Rossii: tipy, sub"ekty, instituty i sovremennye vyzovy [Public policy in regions of Russia: types, subjects, institutes and modern calls] / L.I. Nikovskaya, V.N. YAkimec // Polis [Power]. – № 1. – P. 80-96. – P. 81. (In Russ.)

6. Okolesnova, O.A. (2013) Znachenie obshchestvennyh interesov pri osushchestvlenii obshchestvennogo kontrolya [Value of public interests at implementation of public control] // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. – № 4. – P. 20. (In Russ.)

7. Habermas, YU. (2012) Ah, Evropa. Nebol'shie politicheskie sochineniya [Ah, Europe. Small political compositions] / Per. s nem. B.M. Skuratova. – M.: Izdatel'stvo «Ves' Mir». – 160 p. (In Russ.)

8. Shleneva, E.V. (2015) Obshchestvennyj kontrol' v Rossijskoj Federacii: vektor razvitiya, zadannyj federal'nym zakonodatel'stvom [Public control in the Russian Federation: the development vector set by the federal legislation] // Vestnik Mezhdunarodnogo yuridicheskogo instituta. – №1 (52). – P. 85–99. (In Russ.)