

УДК 35.078.3(470)

ББК 67.99(2)1

Б-58

Бзегежева Лариса Казбековна, кандидат филологических наук, доцент кафедры конституционного строительства и государственного и муниципального управления Майкопского государственного технологического университета, e-mail: bzegezheva@yandex.ru.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (рецензирована)

В данной статье изучены перспективы развития системы общественного контроля в Российской Федерации, возможные способы повышения доверия граждан к органам государственной власти и местного самоуправления, и меры по снижению уровня коррупции, улучшения качества и повышения эффективности государственного управления.

***Ключевые слова:** общественный контроль, институт омбудсмена, политическая система, парламентаризм, местное самоуправление.*

Bzegezheva Larisa Kazbekovna, Candidate of Philology, assistant professor of the Department of State and Municipal Administration, Maikop State Technological University, e-mail: bzegezheva@yandex.ru

PROBLEMS AND PROSPECTS OF PUBLIC CONTROL SYSTEM DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION (reviewed)

The article studies the prospects of the public control system development in the Russian Federation, possible ways of increasing citizens' trust in public authorities and local self-government, and measures to reduce corruption, improve the quality and efficiency of public administration.

***Keywords:** social control, ombudsman institute, political system, parliamentary, local self-government.*

Основная задача любого правового демократического государства – обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. При этом органы государственной власти не всегда могут добросовестно и эффективно выполнять свои обязанности при отсутствии обратной связи и контроля со стороны общества в лице граждан государства и различных общественных объединений. Бесконтрольная же власть подвержена коррупции, снижается уровень рациональности и эффективности управления обществом. Общественный контроль – это как раз тот механизм, который позволяет обществу в лице отдельных граждан, общественных организаций контролировать власть, как на этапе принятия, так и на этапе реализации решений и оценки полученных результатов.

Общественный контроль – это деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам

деятельности объектов общественного контроля. Под действиями в общественных интересах понимается деятельность субъектов общественного контроля, нацеленная на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, иных конституционных прав и ценностей.

Общественный контроль в США, западноевропейских и некоторых скандинавских странах представляет собой достаточно широкий набор инструментов его осуществления, который строится, в первую очередь, на принципах прозрачности государственной власти и активного участия общества, различных общественных институтов в ее работе. Эти принципы обеспечиваются через принятие государством специальных нормативных актов о раскрытии информации, контроле со стороны граждан, некоммерческих организаций, советов, комитетов при государственных органах. Важно отметить роль общественных инициатив, голосования, экспертизы, журналистских расследований, петиций и обсуждений. Также к инструментам общественного контроля в какой-то степени можно отнести выборы и референдумы. Следует заметить, что само понятие «общественный контроль» на Западе практически не употребляется.

Наиболее близким к понятию «общественный контроль» в Российской Федерации является понятие «парламентский (общественный) контроль» в Скандинавских странах: Швеции, Норвегии, Дании и Финляндии. Успешная международная практика общественного контроля (например, опять же, в Скандинавских странах) [1] свидетельствует, что контролером государства должно выступать все общество в лице его разнообразных, разветвленных институтов: общенациональных, профсоюзных и предпринимательских, потребительских и правозащитных, молодежных и ветеранских, а также общественных организаций в различных сферах общественного управления.

Первые «задатки» развития системы общественного контроля в Скандинавских странах можно усмотреть в возникновении института уполномоченных в Швеции. Еще в 1810-х гг. возникла необходимость создания независимых от королевской власти институтов, которые бы осуществляли контроль за соблюдением законов не только гражданами, но и государственными органами.

Далее, в течение 1880-1930-х гг. вектор развития государственного управления был направлен на построение государства всеобщего благосостояния, требовавшее цивилизованного решения возникающих конфликтов в сфере управления и контроля. В Швеции, например, для целей контроля за деятельностью исполнительной власти избираются так называемые прокураторы, в функции которых входит ревизия и рассмотрение обращений граждан на действия органов исполнительной власти. В Норвегии, Дании выбирают специальных комиссаров, которые осуществляют контроль за исполнением законов, действуя от имени парламента.

С 1995 г. в Швеции широкое распространение получает социальный аудит [1]. Суть социального аудита заключается в проведении исследований, опирающихся на научные исследования и эмпирическую базу и, в то же время, в доступности результатов социального аудита для широкой общественности. Таким образом, контрольные полномочия получают также и внепарламентские контрольные институты.

Еще одним интересным примером метода осуществления общественного контроля является институт омбудсмена [1]. Система института омбудсменов имеет

долгую традицию во всех вышеперечисленных странах. К основным функциям института омбудсмана (как правило, это целый штат сотрудников) относится разбор жалоб населения по вопросам соблюдения прав человека, в некоторых странах разбор претензий к работе правительственных органов, а при наличии расширенных полномочий квалифицированного юриста даже возможность самостоятельно инициировать расследование случаев нарушения прав и свобод граждан.

В скандинавских странах модель государственного управления в сфере общественного контроля оставалась неизменной [1]. В настоящее время в основе политической системы всех этих стран лежит принцип парламентаризма совместно с принципом разделения властей. Согласно принципу разделения властей, парламентам в этих странах принадлежит законодательная власть, а исполнительная власть находится в руках кабинета министров и премьер-министра. В основе же принципа государственного управления лежит утверждение того, что вся власть в стране принадлежит народу, а реализуется это через избрания народных представителей в парламент. Так, парламент, являясь представителем народа, осуществляет от его имени контроль работы правительства.

В принципе, действующие формы осуществления общественного контроля можно определить следующим образом:

- доступ граждан к информации о деятельности власти;
- журналистские расследования;
- индивидуальные или коллективные обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления;
- участие граждан в управлении делами общества через органы местного самоуправления, собрания и сходы граждан, публичные слушания;
- научно-исследовательские, публицистические и художественные произведения, формирующие общественное мнение и воздействующие на правящую элиту;
- публичные обсуждения проектов законов и других важных вопросов государственной жизни;
- народная законодательная инициатива;
- общественные экспертизы законопроектов и так далее.

Что касается России, в советское время действовал закон СССР от 30.11.1979 г. «О народном контроле в СССР» [2], регламентировавший деятельность органов народного контроля. Органы народного контроля в своей деятельности опирались на инициативу и социалистическую сознательность советских людей. Развитие политической системы советского общества предполагало именно усиление народного контроля, являющегося одной из форм социалистической демократии, действенным средством вовлечения народных масс в управление государственными и общественными делами. Органы народного контроля имели достаточно широкий круг контрольных полномочий. На наш взгляд, советская система общественного контроля имела свои положительные черты и результаты эффективной работы по борьбе с коррупцией, нарушениями в соблюдении социалистического законодательства. Тем не менее, в настоящее время государственная политика в сфере общественного контроля построена по другому принципу, т.е. не продолжает, не развивает советскую политику, т.к. выбран более демократический тип управления государством, избегающий принуждения, регламентирующий права и свободы граждан, в том числе сотрудников органов власти.

Так, в Российской Федерации существует ряд законов и подзаконных актов, содержащих и раскрывающих инструменты общественного контроля, к ним относятся:

- Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 10 июня 2008 №76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;
- Указ Президента Российской Федерации от 04 марта 2013 г. №183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»;
- Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

В современной России общественный контроль в большинстве случаев реализуется через обращения граждан (общественных объединений) об известных им нарушениях законодательства, неправомерных действиях сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления. Однако процедура получения таких сведений и обеспечение ответной реакции органов власти в виде принятия конкретных решений нормами права практически не регулируется. По действующим правилам вся помощь сводится к предоставлению информации, что регламентировано Федеральным законом от 02 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральным законом от 09 февраля 2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Относительно новой формой общественного контроля являются общественные советы [3], учреждаемые при федеральных органах исполнительной власти. Причем, нынешняя компетенция укладывается все так же в сферу регулирования законом об обращениях и порядке информирования о деятельности органов государственной власти. В то же время по данным социологов в России в деятельности общественно-консультативных советов участвуют «карманные» общественные организации либо отобранные по неясному принципу [3].

Также в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусмотрены следующие формы осуществления общественного контроля:

- Общественный мониторинг.
- Общественная проверка.
- Общественная экспертиза.
- Общественное обсуждение.

Общественные (публичные) слушания.

В качестве приоритетных направлений внедрения и развития механизмов открытости органов государственной власти и местного самоуправления предусмотрены:

- работа с открытыми данными, т.е. повышение качества, полноты, достоверности и актуальности предоставляемой информации, а также размещение информации о деятельности органа государственной власти (местного самоуправления) на его официальном сайте в сети «Интернет» для возможности ознакомления гражданами;
- совершенствование работы общественных советов, комиссий, рабочих групп, т.е. обеспечение вовлечения в широкое обсуждение как можно большего количества граждан и организаций, представителей различных социальных групп, в то же время, необходимо улучшить систему отбора общественных организаций в общественные организации, повысив открытость и прозрачность данной процедуры для граждан;
- дальнейшее совершенствование форм и способов обратной связи с гражданами, т.е. развитие онлайн-взаимодействия (опросы на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления, анкетирование в подведомственных учреждениях).

Тем не менее, анализ существующей практики общественного контроля в Российской Федерации свидетельствует о том, что целостная система общественного контроля в стране отсутствует, а эффективность проводимых мероприятий в большинстве случаев крайне невелика и не приводит к существенному улучшению качества государственного управления, местного самоуправления, что ведет к росту коррупции, неудовлетворенности граждан, нарастанию социального напряжения в обществе. Причин сложившейся ситуации несколько:

Одна из главных проблем состоит в том, что существующее правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации фрагментарно и поверхностно.

Вторая большая проблема – низкая вовлеченность широких масс населения и институтов гражданского общества в лице реальных некоммерческих организаций в осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов власти и местного самоуправления. Во многом это связано с низким уровнем межличностного доверия в российском обществе, а также низким уровнем доверия населения к самим институтам гражданского общества. В целом Россия по уровню доверия (18%) в разы уступает Дании (67%), Норвегии (62%), Финляндии (58%) и Швеции (56%). Выше уровень доверия также в Нидерландах (48%), Швейцарии (42%), Эстонии (36%), Великобритании (35%), Израиле (32%) и других странах. Из институтов гражданского общества в России наибольшим доверием пользуется церковь – ей привержены 43% россиян [4]. Правозащитным, благотворительным (гуманитарным), экологическим, профсоюзам и политическим партиям доверяют соответственно лишь 17%, 16%, 12%, 8% и 3% [4] опрошенных.

Также необходимо учитывать тот факт, что в России происходит только становление системы общественного контроля.

Так, механизмы институционализированного гражданского участия в общественном контроле представлены довольно широко на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации: общественные палаты, институты уполномоченных по правам человека и по правам детей, молодежные парламенты и т.д. Но, как можно

заметить, наиболее развиты те формы, которые больше всего связаны с властью, формируются ею, интегрированы во властные структуры.

Таким образом, для эффективного развития системы общественного контроля в Российской Федерации необходимо принять следующие меры:

- создание стройной законодательной базы обеспечения общественного контроля: внесение изменений в некоторые нормативные правовые акты в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- расширение гарантий конституционного права граждан на участие в управлении делами государства на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном;
- повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;
- обеспечение роста гражданской активности населения: привлечение граждан к участию в деятельности общественных советов при органах государственной власти и местного самоуправления;
- стимулирование и координация инициатив профессиональных сообществ, общественных организаций в различных сферах;
- повышение доверия к общественным организациям, как со стороны граждан, так и со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

В качестве вывода следует отметить, что развитие системы общественного контроля в Российской Федерации позволит повысить доверие граждан к органам государственной власти и местного самоуправления, снизить уровень коррупции, улучшить качество и повысить эффективность государственного управления. Тем не менее, одних лишь мер со стороны государства совершенно недостаточно. Гражданам необходимо также проявлять инициативу, участвовать в деятельности общественных советов и различных мероприятиях, организуемых органами государственной власти и местного самоуправления. Только совместными усилиями можно достичь должного уровня развития гражданского общества.

Литература:

1. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России [Электронный ресурс] // Политическое образование. URL: <http://www.lawinrussia.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii-0>(дата обращения 18.05.2015 г.)
2. О народном контроле в СССР: закон СССР от 30 ноября 1979 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1814> (дата обращения 20.05.2015 г.)
3. Концепция общественного контроля в России, подготовленная рабочей группой по совершенствованию общественного контроля в России Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства [Электронный ресурс]. URL: http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/prezentaciya_o_proekte.pdf (дата обращения 18.05.2015 г.)
4. Официальный сайт Агентства социальной информации. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/povysh/\\$File/povysh.pdf](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/povysh/$File/povysh.pdf) (дата обращения 20.05.2015 г.)

References:

1. Stepanova T.V. *The European experience of organization of public control over the work of public authorities - the example of the Scandinavian countries.* [Electronic resource] URL: <http://c.a2g-secure.com/?E=WK4l4g%2bscJFC%2fH6IRkKa%2bA%3d%3d-11gGst5pXBU%3d&s1=RU&> (reference date 05.19.2015)
2. *International experience of public control over the activities of government: lessons for Russia / Information-analytical journal "Political Education"* [Electronic resource] URL: <http://www.lawinrussia.ru/mirovoi-opyt-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii-0> (reference date 18.05.2015)
3. *On the public control in the USSR: The USSR Law of 30 November 1979* [electronic resource]. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1814> (reference date 05.20.2015)?
4. *The concept of social control in Russia, prepared by the working group on the improvement of social control in the Russian Government Commission on the coordination of the activities of the Open Government.* [Electronic resource]. URL: http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/prezentaciya_o_proekte.pdf (reference date 05.18.2015)
5. *The official website of the Agency for Social Information.* [Electronic resource] URL: [http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/povysh/\\$File/povysh.pdf](http://www.asi.org.ru/ASI3/rws_asi.nsf/va_WebResources/povysh/$File/povysh.pdf) (reference date 20.05.2015)