УДК 351.9

Якутин Д.В.[1]

СОДЕРЖАНИЕ И МЕСТО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РФ

Аннотация. В статье акцентируется внимание на том, что неотъемлемым атрибутом функционирования гражданского общества и правового государства в условиях комплексной модернизации является институт общественного контроля деятельности органов власти и управления

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, открытость органов власти и управления

Yakutin D.V.

THE CONTENT AND LOCATION OF PUBLIC CONTROL IN THE SYSTEM OF SOCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article focuses on the fact that an essential attribute of a functioning civil society and legal state in terms of comprehensive modernization of the Institute of public control of activity of bodies of authority and management

Keywords: public control, civil society, openness of government and management

Ни одно государство не может полноценно функционировать без развитой системы общественного контроля, который проявляется в сложной системе сдержек и противовесов при реализации принципа разделения властей, в открытости и доступности государственных органов, в их подотчетности всему народу, в их взаимодействии со СМИ и институтами гражданского общества. Сущность понятия «общественного контроля за деятельностью органов власти и управления» как самостоятельной функции социального управления предполагает осуществление публичной деятельности институтов гражданского общества по реализации обязательных требований к обеспечению защиты основ конституционного строя, законных прав и интересов граждан и системы национальной безопасности РФ, а также изучению и оценке результатов функционирования органов власти и управления, установлению соответствия их фактического состояния и структуры требуемому уровню и критериям эффективности, принятию соответствующих мер по устранению выявленных недостатков и распространению передового опыта. [1]

Общественный контроль за деятельностью государства в функциональном аспекте выступает средством обеспечения государством исполнения своих обязанностей перед обществом. Юридическая природа общественного контроля за деятельностью органов власти и управления обусловлена наличием корреспондирующих прав и обязанностей между гражданским обществом как учредителем государства и государством как управляющим субъектом, обеспечивающим гражданский мир, согласие, стабильность, процветание и развитие общества. Юридической основой общественного контроля за деятельностью органов власти и управления являются нормы ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, [2] устанавливающие, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ, а также положения действующего законодательства, предусматривающие возможность осуществления контроля за деятельностью государственных органов власти и управления, органов местного самоуправления, общественных объединений и непосредственно

[1] *Якутин Дмитрий Владимирович*, магистрант Северо-Кавказского института – филиала РАНХиГС при Президенте РФ
Yakutin Dmitry, undergraduate, The North Caucasus institute – branch of RANEPA

граждан. Объем, содержание и пределы общественного контроля за деятельностью органов власти и управления обусловлены комплексом факторов как общесоциальных (политическим режимом в государстве, особенностями политического и правого менталитета, уровнем правовой культуры в обществе, качеством законодательства и др.), так и специфических, относящихся непосредственно к деятельности органов власти и управления (цели, задачи, режим функционирования и др.). Следует отметить, что степень «контрольной активности» общества по отношению к деятельности органов власти и управления является критерием уровня демократизма в стране, легитимности государственной власти и социально-правовой активности граждан.

Исследуя отечественный опыт организации общественного контроля за деятельностью органов власти и управления [3] целесообразно обратиться к анализу развития общественного контроля над деятельностью власти в США и развитых странах Западной Европы, который свидетельствует об определенных способах своего осуществления. Под способами общественного контроля следует понимать действия или систему действий, применяемые гражданами при осуществлении своего контроля над деятельностью власти. Гарантированное Конституцией РФ право граждан участвовать в управлении делами государства, в том числе посредством осуществления общественного контроля, может реализовываться гражданином как непосредственно, так и через его представителей (часть 1 статьи 32 Конституции РФ). При этом нельзя говорить о приоритете того или иного способа общественного контроля, так как они равным образом важны для реализации его целей и задач. Непосредственный и представительный способы общественного контроля имеют многообразные формы своей реализации. К формам непрямого – представительного способа контроля граждан относятся парламентский контроль, контроль законодательного органа региона и контроль представительного органа местного самоуправления. При непосредственном способе общественного контроля к числу форм, в которых граждане и некоммерческие организации могут принимать участие в управлении делами государства, включающих в себя как достаточно распространенную практику, так и новые для большинства субъектов РФ формы можно отнести: [4]

- гражданский форум;
- публичные слушания;
- гражданская законодательная инициатива;
- гражданское лоббирование;
- общественные советы;
- участие граждан в коллегиальных органах управления;
- участие граждан в рабочих группах по подготовке проектов решений;
- открытое соглашение об общественно-государственном партнерстве;
- опрос граждан;
- гражданский мониторинг;
- гражданская экспертиза;
- гражданская оценка публичных обязательств;
- гражданское расследование.

Гражданский форум является формой участия граждан и некоммерческих организаций в управлении делами государства, обязательное участие в которой принимают органы государственной власти субъекта РФ. [5] В рамках форума организуются переговорные площадки участников гражданского форума и органов государственной власти субъекта РФ по обсуждению представленных содокладов и выработке предложений по путям решения актуальных для граждан проблем региона.

Под публичными слушаниями понимается собрание для открытого обсуждения гражданами проектов решений, принятых решений и результатов деятельности органов власти субъекта РФ, приоритетов государственной политики и других общественно значимых вопросов субъекта РФ. [6] Публичные слушания проводятся в целях: информирования общественности и органов государственной власти о фактах и существующих мнениях по теме и вопросам

публичных слушаний; получения предложений граждан по теме и вопросам публичных слушаний; принятия органами государственной власти решения на основе представленных альтернативных вариантов данного решения.

Под гражданской законодательной инициативой понимается выдвижение проекта закона субъекта РФ группой граждан РФ, проживающих в субъекте РФ, для обязательного рассмотрения указанного проекта закона субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, наряду с проектами законов субъекта РФ, выдвинутых иными субъектами законодательной инициативы.

Под гражданским лоббированием понимается представление и защита интересов граждан в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ уполномоченными некоммерческими организациями лицами (лоббистами). Лоббисты назначаются и отзываются некоммерческими организациями, которые аккредитуются при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Не вправе аккредитоваться для ведения лоббистской деятельности политические партии и религиозные организации. Список лоббистов, аккредитованных при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, размещается на официальном сайте данного органа. Не могут назначаться лоббистами депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ, лица, занимающие государственные должности, государственные служащие, иностранные граждане, лица без гражданства, граждане РФ моложе 18 лет. Лоббисты вправе подавать в комитеты и комиссии законодательного (представительного) органа государственной власти свои предложения о законопроектах и получать на них заключения, подавать предложения о поправках к проектам законов, находящихся на рассмотрении соответствующего комитета (комиссии), выступать на заседаниях комитетов (комиссий) при обсуждении проектов законов, присутствовать на заседаниях комитетов (комиссий) и пленарных заседаниях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, знакомиться со стенограммами обсуждения проектов законов, знакомиться с предложениями об изменениях и дополнениях к проектам законов субъекта РФ, поданных субъектами законодательной инициативы.

Для обеспечения прав и интересов граждан в процессе реализации полномочий органами государственной власти субъекта РФ и их структурными подразделениями могут создаваться общественные советы из граждан и представителей некоммерческих организаций при органах государственной власти субъекта РФ. Органы государственной власти могут создавать общественные советы по собственной инициативе, а также по инициативе некоммерческих организаций. Общественные советы являются совещательными общественными структурами и действуют на общественных началах. Решения общественного совета носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению создавшим общественный совет органом власти или должностным лицом. Члены общественных советов обязаны взаимодействовать с некоммерческими организациями, не имеющими своих представителей в составе данного совета, и содействовать привлечению их к работе общественного совета.

В целях привлечения граждан к участию в управлении делами государства органы государственной власти субъекта РФ могут вводить в состав созданных ими коллегиальных органов граждан и представителей некоммерческих организаций по согласованию с ними. Предложение о включении граждан и представителей некоммерческих организаций в состав коллегиальных органов является формой обращения граждан, на которое орган государственной власти субъекта РФ должен дать мотивированный ответ в порядке работы с обращениями граждан.

Участие граждан в рабочих группах по подготовке проектов решений органов государственной власти осуществляется посредством их включения в состав группы по подготовке проектов нормативных актов, программ, концепций и решений. Орган государственной власти, формирующий рабочую группу, определяет количество представителей гражданского обще-

ства и их персональный состав с учетом экспертного потенциала кандидатов. Включение в состав рабочих групп граждан осуществляется по согласованию с ними.

Для включения некоммерческих организаций в формирование и реализацию государственной политики субъекта РФ органы государственной власти субъекта РФ могут заключать соглашение об общественно-государственном партнерстве с некоммерческими организациями, действующими на территории субъекта РФ. Соглашение об общественно-государственном партнерстве предусматривает взаимные обязательства сторон по организации совместной деятельности при формировании и реализации государственной политики субъекта РФ, в том числе посредством консультаций, формирования совместных планов деятельности, совместного финансирования проектов и программ, проведения мероприятий.

Для выявления и учета мнения граждан при принятии решений органами законодательной и исполнительной власти и должностными лицами может проводиться опрос граждан. Опрос является формой выявления мнения граждан по конкретным вопросам, с удостоверением этого мнения личной подписью гражданина.

Под гражданским мониторингом понимается деятельность граждан и некоммерческих организаций по периодическому сбору и анализу находящейся в открытом доступе информации о деятельности органов государственной власти субъекта РФ. Отчет о результатах гражданского мониторинга направляется в органы государственной власти субъекта РФ и подлежит обязательному рассмотрению, а также обнародованию на официальных сайтах органов государственной власти субъекта РФ. Группа мониторинга письменно информируется о результатах рассмотрения органами государственной власти субъекта РФ отчета о результатах гражданского мониторинга и принятых на его основе решениях.

Гражданская экспертиза представляет собой независимую аргументированную оценку документа, разработанного и (или) принятого органом государственной власти субъекта РФ, проводимую гражданами и направленную на установление соответствия предлагаемого решения интересам граждан. Гражданская экспертиза может проводиться по инициативе группы граждан и (или) инициативе органов государственной власти субъекта РФ.

Под гражданской оценкой публичных обязательств понимается деятельность граждан по определению соответствия публично взятых обязательств должностных лиц органов государственной власти фактическому их исполнению. К публичным обязательствам относятся: заявления в средствах массовой информации; предвыборные обещания кандидатов на выборные должности, занявших эти должности по итогам выборов; обязательства, зафиксированные в соглашениях, декларациях, заявлениях и иных документах, не имеющих нормативного характера. Заключение по результатам гражданской оценки публичных обязательств подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом государственной власти. Оценочная комиссия вправе распространять информацию о результатах гражданской оценки публичных обязательств и о результатах рассмотрения заключения органами государственной власти субъекта РФ в открытых источниках информации.

Гражданское расследование представляет собой исследование фактов и обстоятельств, связанных с деятельностью или бездействием должностных лиц и органов государственной власти, с осуществлением решений органов власти, с деятельностью подведомственных им структур, повлекших грубые или массовые нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, а также иных существенных нарушений законодательства РФ на территории субъекта РФ. Предметом гражданского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления. При проведении гражданского расследования не допускается вмешательство в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях. Гражданское расследование проводится по инициативе граждан или некоммерческих организаций, которые создают инициативную группу гражданского расследования. Инициативная группа осуществляет сбор подписей в поддержку проведения гражданского расследования и создает комиссию граждан-

ского расследования. Заключение комиссии и принятые на его основе решения органа государственной власти субъекта РФ подлежат обязательной публикации в официальном печатном средстве массовой информации, а также обнародованию на официальных сайтах органов государственной власти субъекта РФ после принятия органом государственной власти решения на основании заключения комиссии гражданского расследования.

Участие граждан в управлении в данных формах в определённой степени обеспечивает: активность позиции граждан, то есть возможность реализации собственных инициатив и внесения предложений для рассмотрения органами государственной власти; возможность сотрудничества органов государственной власти и граждан; возможность разрешения возникающих конфликтов и ответственность сторон взаимодействия. Вместе с тем, следует отметить, что право граждан участвовать в управлении делами государства, ограничено реально действующими на сегодняшний день формами и процедурами, что приводит к ущемлению конституционных прав граждан РФ. Преодоление указанной проблемы предусматривает расширение перечня форм и процедур участия граждан в управлении делами государства по всем вопросам, волнующим граждан, и на всех этапах управленческого цикла. При этом участие в управлении должно рассматриваться как соуправление, где деятельность граждан не подменяет, а дополняет деятельность органов государственной власти по реализации их компетенции.

Органы власти и управления того или иного субъекта РФ в процессе осуществления общественного контроля должны обеспечивать возможность участия граждан при принятии решений по следующим вопросам: [7]

1) принятие Устава (Конституции) субъекта РФ и законов о внесении изменений в Устав (Конституцию) субъекта РФ;

2) принятие целевых государственных программ, полностью или частично финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ;

3) принятие нормативных правовых актов, изменяющих установленные государством социальные гарантии для граждан;

4) принятие стратегических планов, концепций развития субъекта РФ или его отдельных территорий;

5) принятие бюджета субъекта РФ и отчета о его исполнении;

6) принятие решений о налогах и налоговых льготах;

7) принятие программ приватизации государственного имущества;

8) принятие нормативных правовых актов по организации государственной и муниципальной службы, социальным гарантиям и вознаграждениям для государственных и муниципальных служащих.

В целях обеспечения права граждан РФ на осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти и управления в субъекте РФ органы государственной власти субъекта РФ должны размещать на официальных сайтах органов государственной власти, на иных общедоступных носителях информации, в том числе в информационных системах общего пользования, такую информацию о деятельности органов власти как: [8]

1) все действующие нормативные акты субъекта РФ, официальные пояснительные записки и приложения к данным актам, а также проекты нормативных актов органов государственной власти субъекта РФ;

2) порядок деятельности (административные регламенты) органов государственной власти субъекта РФ, подведомственных им организаций;

3) перечни информационных систем общего пользования, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении органов государственной власти субъекта РФ и подведомственных им организаций, а также перечни информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям;

4) сведения об официальных мероприятиях, организуемых органами государственной власти субъекта РФ и подведомственными им организациями;

5) сведения о решениях, принятых на официальных мероприятиях, организуемых органами государственной власти субъекта РФ, об исполнении этих решений;

6) тексты официальных заявлений и выступлений руководителей и заместителей руководителей органов государственной власти субъекта РФ;

7) целевые и иные программы, разработчиками, заказчиками или исполнителями которых являются органы государственной власти субъекта РФ, сведения о ходе реализации данных программ;

8) аналитические доклады, отчеты о работе, обзоры информационного характера о деятельности органов государственной власти субъекта РФ, направленные другим государственным органам или органам местного самоуправления;

9) сведения об основных показателях, характеризующих ситуацию и динамику развития сфер, входящих в компетенцию органов государственной власти субъекта РФ;

10) прогнозы, подготовленные органами государственной власти субъекта РФ;

11) статистическую информацию, собранную и обработанную органами государственной власти субъекта РФ и др.

По мере развития научно-технического прогресса, информатизации и глобализации роль информационной составляющей в осуществлении общественного контроля над деятельностью органов власти и управления несоизмеримо увеличивается, и ее обеспечение должно занять подобающее место в политике государства. В настоящее время Интернет является самым эффективным средством для реализации взаимодействия государственных структур с населением, наиболее оптимальным, быстрым и самым дешевым способом распространения информации о деятельности органов государственной власти и доведения официальной точки зрения государства по тем или иным вопросам. [9]

Создание единого информационного пространства в ходе реализации ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 гг.)» обеспечит гражданам и организациям независимо от мест проживания и расположения равную общедоступность государственных информационных ресурсов. Нормативно-правовое обеспечение информационного взаимодействия граждан и государства должно регламентировать вопросы гласности и открытости работы органов государственной власти, механизма реализации конституционного права на получение информации, формирования государственных информационных ресурсов и их взаимодействия с информационными ресурсами общественных объединений, коммерческих и некоммерческих организаций. [10]

Подводя итог, следует отметить, что в соответствии с мировой практикой общественный контроль заставляет государство обеспечивать воплощение в реальность положений законодательства, уважать и защищать права и свободы человека, а, следовательно, эффективно действовать на общее благо. Общественный контроль стимулирует государство к постоянному совершенствованию механизма управления и предполагает осуществление квалифицированного, профессионального наблюдения за тем, чтобы фактическая деятельность государственных органов и должностных лиц строго соответствовала предписаниям, содержащимся в законе, и в максимальной степени обеспечивала бы выполнение ими своих функций, охрану правопорядка и интересы общества. Контроль позволяет получить информацию о состоянии законности в аппарате государственного управления, о содержании и направленности его деятельности, что способствует исполнению нормативных правовых актов, регулирующих те или иные общественные отношения; с его помощью должна повышаться ответственность управленческого аппарата государства за надлежащее выполнение своих обязанностей; контроль дает возможность проверить соответствие актов управления Конституции РФ и законодательству, а, в случае необходимости, принять меры по восстановлению данного соответствия. Назначение контроля состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он получает от управляющего звена. В процессе такого наблюдения анализируется фактическое положение дел, сопоставляется истинное положение с намеченными целями, оценивается контролируемая деятельность и определяются пути устранения

вскрытых недостатков. Факторами эффективности контроля являются гласность деятельности органов управления, возможность получения гражданами полной и достоверной информации о деятельности государственных и муниципальных органов, включая информацию о самом контроле за их работой, повышение профессионализма контрольных органов, развитие общественной активности граждан. Опираясь на поддержку общества, компетентная власть берет за основу конструктивные предложения граждан и проводит в стране необходимые реформы. Все это способствует созданию и развитию конкурентоспособной экономики, росту жизненного уровня народа, формированию сильного гражданского общества, укреплению национальной безопасности и повышению качества человеческого капитала.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Аринин А. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России // http://www.lawinrussia.ru/stati-i-publikatsii/2010-03-22/mirovoy-opit-obshchestvennogo-kontrolya-nad-deyatelnostyu-vlasti-uroki-dlya-rossii.html
2. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Российская газета. 21 января, 2009 г.
3. Государственный и общественный контроль в СССР / Под редакцией В.И. Туровцева – М.: Наука, 1970. – С. 4.
4. Беляев В.П. К вопросу об общественном контроле // Вестник СГЭУ «Актуальные проблемы правоведения». Научно-теоретический журнал. № 2 (20) Издательство: Изд-во СГЭУ 2006. – С. 18.
5. Юнацкевич П.И. Конституционные основы общественного контроля государственных служащих и федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ: Учебно-методическое пособие / Серия книг: Теория и методика профессионального образования и воспитания взрослых. – Москва: ОСБ ПАНИ, 2006. – С. 18.
6. Социальные модераторы Юга: первые итоги. Сборник. – Краснодар: ЮРРЦ, 2009. – С. 108.
7. Валадес Д. Контроль над властью. М., 2006. – С. 23.
8. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М., 2005. – С. 72.
9. Гончаров А.А. Проблемы гражданского контроля в условиях глобализации // Российское право в Интернете. – 2008. – № 1. – С. 34.
10. Тимченко В.А. Интернет-пространство как инструмент повышения эффективности взаимодействия власти и общества в России // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС, № 2., Ростов на Дону, 2008. – С. 34.