

УДК 351.354

Вольфсон Эдуард Николаевич
к.филос.н, доцент, профессор кафедры
государственного
и муниципального управления
ФБОУ ВО Кузбасский государственный
технический университет
имени Т.Ф. Горбачева
ven.gimu@kuzstu.ru
(г. Кемерово, Российская Федерация)

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье проводится анализ функций общественного контроля как механизма де бюрократизации государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, государственное управление, местное самоуправление, де бюрократизация.

Основная задача современного правового демократического государства - обеспечение достойного уровня жизни, не нарушая при этом конституционные права и свободы человека и гражданина. Однако практика показывает, что далеко не всегда органы государственной власти и органы местного самоуправления в лице государственных и муниципальных служащих добросовестно и эффективно выполняют свои обязанности для достижения указанной цели. Одной из причин этого явления является бюрократизация управления, которая пышно процветает при отсутствии обратной связи и контроля за деятельностью государственных и муниципальных чиновников со стороны общества в лице граждан или негосударственных общественных объединений. Бесконтрольная же деятельность указанных субъектов подвержена бюрократии (и более серьезному изъяду – коррупции), а это неизбежно приводит к снижению уровня рациональности и эффективности управления общественными процессами. Актуализация проблематики общественного контроля связана как раз с тем, что этот механизм как раз и позволяет обществу в лице

отдельных граждан, негосударственных (неправительственных) общественных организаций осуществлять контроль деятельности государственных и муниципальных служащих не только по окончательным результатам, но и как на этапе принятия, так и на этапе реализации принимаемых постановлений и решений и оценки полученных результатов.

Таким образом, сущность общественного контроля заключается в оценке функционирования контролируемых субъектов с точки зрения соответствия их действий актуальным общественным интересам. Под действиями в общественных интересах понимается деятельность субъектов общественного контроля, направленная на выполнение общественно значимых целей, консенсусно одобренных населением. В силу этого обстоятельства общественный контроль в Российской Федерации, как и в других странах, представляет собой довольно широкий спектр принципов и инструментов его применения. К первым можно отнести принципы прозрачности функционирования государственной и муниципальной власти, активного участия различных общественных институтов в оценке ее работе. Реализация этих принципов становится возможной в результате принятия государством специальных нормативных актов, таких как: о раскрытии информации, контроле со стороны граждан, некоммерческих организаций, общественных советов при органах государственной власти и управления. В РФ указанные принципы нашли свое отражение в ФЗ № 59 об обращении граждан [1]. Инструменты достаточно полно прописаны в ФЗ № 131: это сходы граждан, голосования по отзыву депутатов и выборных должностных лиц, собраниях и конференциях граждан, правотворческая инициатива граждан [2]. Также к инструментам общественного контроля, с оговоркой о косвенном характере, можно назвать выборы и референдумы. Также в практике западных стран широко, а в нашей пока еще в меньшей степени, практикуются независимые журналистские расследования, подача петиций и пр. В странах развитого парламентаризма осуществляется парламентский контроль. Было бы не корректным считать, что общественный контроль осуществляет все

общество как таковое. На наш взгляд, можно выделить два вида субъектов общественного контроля, условно обозначив их как: «формальные», встроенные в структуру государственных органов – парламенты, службы надзора и контроля, уполномоченные по правам человека, предпринимателей и т.п., и «не формальные» – субъекты гражданского общества. Сюда можно отнести профсоюзные, профессиональные, ветеранские, молодежные и иные общественные организации в различных спектрах жизнедеятельности общества. Оба субъекта развивались по мере развития и совершенствования демократических и правовых основ государства. Но, если первая группа субъектов контроля осуществляла функции контроля над гражданами, обществом, то вторая, наоборот, – контроль граждан над государством.

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, которое, в свою очередь, воздействует на правящую элиту;
- публичные обсуждения проектов законов и других важных вопросов жизнедеятельности местного сообщества или государства;
- законодательная инициатива граждан;
- общественные экспертизы законопроектов и так далее.

Поскольку Россия является преемницей СССР, отметим, что в советское время принималась попытка усилить контроль граждан над органами государства, правда, прежде всего в хозяйственной деятельности. Так, в 1979 году был принят специальный закон о народном контроле [3], в котором

регламентировалась роль и значение органов народного контроля. Предполагалось, что органы народного контроля в своей деятельности должны опираться на инициативу и высокую (так называемую социалистическую) сознательность советских людей. Развитие политической системы советского общества того периода логично предполагало усиление народного контроля, как одной из форм социалистической (широко распространенная терминология того времени–Э.В.) демократии, действенным инструментом вовлечения широких слоев населения в управление государственными делами. Органы народного контроля имели достаточно широкий круг контрольных полномочий. На наш взгляд, подобная форма общественного контроля дала свои положительные результаты по борьбе с бюрократией, коррупцией, нарушениями в соблюдении существующего тогда законодательства.

Однако, в настоящее время государственная политика в сфере общественного контроля организована иначе, поскольку выбран другой тип политического режима управления государством, избегающий тотального принуждения, гарантирующий реальные, а не декларативные права и свободы граждан. В то же время, и в современной России постоянно развиваются и совершенствуются инструменты и государственного, и общественного контроля. Так, к настоящему времени существует достаточно солидный] законов и подзаконных актов, содержащих и раскрывающих инструменты общественного контроля [4].

В первое десятилетия Российской Федерации общественный контроль в большинстве случаев носил косвенный характер. Граждане (общественные объединения) в своих обращениях в органы государственной власти и органы местного самоуправления сообщали об известных им нарушениях законодательства, неправомерных действиях государственных и муниципальных служащих. Однако процедура получения таких сведений была затруднена, а обеспечение ответной реакции от представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления в виде принятия

определенных решений регулировался достаточно расплывчато. Определялись только сроки ответов, все остальное определялось достаточно расплывчато.

Второе десятилетие двадцать первого века характеризуется более интенсивным развитием форм общественного контроля в российской Федерации. Значительно повысилась роль Общественной палаты РФ. Появились новые субъекты общественного контроля – общественные советы, учреждаемые при федеральных органах исполнительной власти [5]. И если поначалу бюрократия сумела и здесь проявить свою инициативу, создавая так называемые «карманные» советы, включая в них «своих» членов, то в настоящее время начинает действовать конкурсный принцип отбора в советы именно независимых членов. Новый шаг в развитии общественного контроля стал возможным в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [6]. предусмотрены следующие формы осуществления общественного контроля:

Общественный мониторинг.

Общественная проверка.

Общественная экспертиза.

Общественное обсуждение.

Общественные (публичные) слушания.

Отметим, что указанные формы общественного контроля встречались и ранее в практике взаимодействия органов власти и населения, но применялись по отдельности, а не в системе. Законодатель предпринимает меры для дальнейшего внедрения и развития механизмов открытости органов государственной власти и местного самоуправления, а именно:

- совершенствовать работу с открытыми данными, т.е. повышать качество, полноту, достоверность и, что особенно важно, актуальность предоставляемой информации. С целью предоставления возможности гражданам для ознакомления с информацией о деятельности органа

государственной власти (местного самоуправления) необходимо размещать данную информацию на его официальном сайте в сети «Интернет», при этом регулярно ее обновляя;

- совершенствовать работу общественных советов, комиссий, рабочих групп и т.д. При этом разнообразить технологии, обеспечивающие вовлечение в широкое обсуждение как можно большего количества граждан и общественных организаций, представителей различных социальных групп;

- улучшать систему конкурсного отбора граждан, общественных организаций в общественные советы, повысив открытость и прозрачность данной процедуры для всех желающих участвовать в общественном контроле;

- актуализировать формы и способы обратной связи с гражданами, т.е. развивать онлайн-взаимодействия («горячие линии», опросы на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления и т.п.).

Реализация указанных мер весьма своевременна. Анализ существующей практики общественного контроля в Российской Федерации свидетельствует о том, что пока еще целостная система общественного контроля в стране развита слабо, а эффективность осуществляемых мероприятий общественного контроля в большинстве случаев крайне низка, а потому и не приводит к существенному улучшению качества государственного управления, местного самоуправления, что ведет к росту влияния бюрократии, неудовлетворенности граждан, и, как следствие, нарастанию социальной напряженности в обществе. Причин сложившейся ситуации можно назвать несколько:

- в Российской Федерации происходит только становление системы общественного контроля, существующее правовое регулирование общественного контроля нуждается в дальнейшем развитии;

- недостаточная вовлеченность широких масс населения и институтов гражданского общества в осуществление общественного контроля деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это является следствием низкого уровня доверия населения к самим институтам гражданского общества. Из институтов гражданского

общества в России наибольшим доверием пользуется церковь - ей привержены 43% россиян. Правозащитным, благотворительным (гуманитарным), экологическим, профсоюзам и политическим партиям доверяют соответственно лишь 17%, 16%, 12%, 8% и 3% опрошенных [5].

Не случайно механизмы институализированного гражданского участия в общественном контроле широко представлены на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации: общественные палаты, институты уполномоченных по правам человека, по правам детей, по правам предпринимателей, молодежные парламенты и т.д. Но, как показывает практика, в меньшей степени функционируют на уровне самой близкой к населению власти – уровню местного самоуправления.

Для эффективного развития системы общественного контроля в Российской Федерации необходимо осуществить дальнейшее развитие законодательной базы обеспечения общественного контроля как важнейшего механизма дебиюкратизации государственного и муниципального управления, т.е. повысить прозрачность и подотчетность населению функционирование органов государственной власти и местного самоуправления; В этих целях необходимо:

- обеспечить рост гражданской активности населения: привлечение граждан к участию в деятельности общественных советов при органах государственной власти и местного самоуправления, В этих целях не только и координировать, но и стимулировать проявление инициатив профессиональных сообществ, общественных организаций в различных сферах жизнедеятельности общества;

- повышать взаимное доверие друг к другу граждан и органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, развитие системы общественного контроля в Российской Федерации позволит повысить взаимное доверие граждан и органов государственной власти и местного самоуправления друг к другу. Это будет способствовать снижению уровня бюрократизма, улучшению качества

и повышению эффективности государственного и муниципального управления. Только совместными усилиями можно достичь должного уровня и качества жизни населения, реализовать конституционные положения о Российской Федерации как демократическом, правовом и социальном государстве.

Список использованных источников:

1. Федеральный закон от 02 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», № 59 -ФЗ
2. Федеральный закон от 06.10. 2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 1310 ФЗ
3. 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 02.05.2018 г.)
4. 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 бюрократии»; - Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»;
5. 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»;
6. 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 18.04.2018 г.)

7. Федеральный закона от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации