

DOI: 10.12731/2070-7568-2016-6-34-47

УДК 34.44

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Храмцов А.Б., Безменова Н.А.

В статье исследуется общественный контроль за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации, как проявление гражданской активности в целях предупреждения совершения противоправных действий государственного аппарата и его должностных лиц. Рассматриваются методы общественного контроля и практика осуществления общественного контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Тюменской области), а также проблемы его реализации, предлагаются направления по их преодолению.

Ключевые слова: *общественный контроль; органы государственной власти; гражданское правосознание; гражданская активность; модернизация государственного управления; борьба с коррупцией.*

PUBLIC CONTROL OVER ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Khrantsov A.B., Bezmenova N.A.

In article public control over activity of public authorities in the Russian Federation as manifestation of civil activity for the prevention of commission of illegal actions of government and its officials is investigated. Methods of public control and the practician of implementation of public control in subjects of the Russian Federation are considered (on the example of the Tyumen region), and also problems of his realization, are offered the directions on their overcoming.

***Keywords:** public control; public authorities; civil sense of justice; civil activity; modernization of public administration; fight against corruption.*

Основная задача любого демократического государства – обеспечить конституционные права и свободы человека и гражданина. При этом власть не может добросовестно и эффективно выполнять свои обязанности при отсутствии обратной связи и контроля со стороны главного источника власти – общества. Государственному и муниципальному служащему, как и любому работнику, нужно четко ставить задачу, следить за процессом и итогами его деятельности. Бесконтрольная власть подвержена коррупции, работает неэффективно и злоупотребляет инструментами принуждения. Общественный контроль – это тот механизм, который позволяет обществу контролировать власть, как на этапе принятия, так и на этапе реализации решений и оценки полученного результата.

Роль и значение общественного контроля многократно возрастает в связи с потребностями модернизации государственного управления, противодействия коррупции, повышения качества реализации государственных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг.

Одним из главных направлений Российского государства является активное взаимодействие всех его органов с институтами гражданского общества. Сама возможность гражданского контроля была прописана с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года.

Так, в соответствии со ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства [1]. Это, в частности, подразумевает возможность осуществлять контроль за деятельностью государственного аппарата и его должностных лиц.

Правовую основу для организации общественного контроля в Российской Федерации предоставляют следующие Федеральные законы:

- Закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате РФ»;
- Закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и

о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;

- Закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ»;
- Законы субъектов Российской Федерации, например, закон Тюменской области от 25.02.2015 № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» и иные нормативные акты.

Ряд федеральных законов также содержит отдельные положения об общественном контроле, однако сегодня выстроенной системы общественного контроля еще нет. Ряд законов напрямую не относится к общественному контролю, но их можно отнести к правовой базе, обеспечивающей реализацию такого контроля. В частности, такие нормы содержат: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Важно отметить, что вплоть до принятия Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» специальный закон об общественном контроле отсутствовал, несмотря на то, что о целесообразности его принятия эксперты говорили уже давно [2]. Этот закон предусматривает возможность граждан через Общественные палаты и общественные советы различных уровней при органах исполнительной власти осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также осуществлять публичное обсуждение: общественную проверку, анализ и оценку издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Согласно ст. 4 Закона об общественном контроле: общественный контроль – это «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». Следовательно, определение понятия дается через формулировку «контроль – это деятельность субъектов контроля» [2].

Определение понятия содержит цели общественного контроля: наблюдение за деятельностью органов власти и организациями, осуществляющими публичные полномочия, и общественная проверка, анализ и общественная оценка их актов и решений. Однако контроль не должен сводиться лишь к наблюдению. Изучение словарей позволяет прийти к заключению, что контроль – это, прежде всего, проверка. И вторая часть целей – общественная проверка, анализ и общественная оценка актов и решений – отражает истинный смысл понятия контроль.

Понятие «общественный контроль» широко используется в научной литературе и нормативных документах.

О важности гражданского контроля за должностными лицами и руководителями государства упоминал в своих работах еще Аристотель, считая его одним из условий политической стабильности и процветания государства.

Некоторые ученые рассматривают «общественный контроль» (С.М. Зубарев) как средство получения информации о жизни общества в целом, политических, экономических и социальных процессах, которые происходят в государстве, о деятельности его органов власти и управления [5].

Другие авторы (С.С. Купреев) считают контроль средством и гарантом обеспечения законности в широком смысле. По мнению третьих (В. Гончаров), контроль является формой осуществления управленческой функции, стадией управленческого цикла, присущей преимущественно деятельности исполнительных органов власти [9].

Общественный контроль обособлен от контрольной функции государства и осуществляется на основе самоорганизации граждан и даже просто отдельными гражданами по их собственной инициативе. В России контролем по собственной инициативе занимаются, как правило, некоммерческие организации и правозащитные объединения, а общественные палаты и общественные советы «насаждаются» сверху [10].

Цель общественного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления заключается в соблюдении в процессе их деятельности прав, свобод и законных интересов граждан, а также в поддержке нормативно установленного механизма деятельности представителей органов государственной власти и должностных лиц местного самоуправления в интересах социума и на основе действующего законодательства. Для достижения указанных целей большое значение имеет четкое определение заданий, которые стоят перед субъектами контроля.

К основным задачам общественного контроля можно отнести:

- контроль за соблюдением действующего законодательства;
- контроль целесообразности управленческих решений;
- контроль за соблюдением прав, свобод и интересов граждан;
- контроль за соблюдением служебной дисциплины, качеством выполнения полномочий органами власти и тому подобное [6].

Субъектами такого контроля являются общественные объединения (политические партии, профессиональные союзы, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы), а также отдельные граждане, выступающие как частные лица. Все эти субъекты выступают от имени общественности или от себя лично, а не государства. Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера. Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в деятельности органов исполнительной власти.

Наиболее полно методы общественного контроля рассмотрены российскими исследователями О. Кочевой и И. Аверкиевым. В частности, ученые определяют такие методы как:

- наблюдение (на избирательном участке, на заседании суда и др.);
- анализ официальной статистики и анализ документов;
- непосредственные исследования на месте (размещены ли объявления относительно приема граждан, существуют ли пандусы для инвалидов и тому подобное);
- обследование условий путем посещения органов власти;
- сбор жалоб и обращений;
- беседы, интервью, опросы фокус-групп;
- общественные экспертизы;
- практические эксперименты (например, как записаться на прием к представителю органа власти, к депутату);
- общественное расследование;
- общественный мониторинг [7].

Одним из ключевых видов общественного контроля, по мнению экспертов, выступает общественный мониторинг. Он является комплексом мероприятий, которые проводятся общественными организациями с целью определить проблемные вопросы в деятельности центральных органов власти при осуществлении ими управленческих функций.

Основными методами общественного мониторинга являются:

- анализ нормативно-правовых документов, которые регламентируют деятельность органов власти на местном и общегосударственном уровнях;
- представления информационных запросов и обращений в органы власти с целью получения официального ответа должностных лиц по вопросу;
- внешнее наблюдение за работой должностных лиц органов государственной власти, а также коллегиальных органов при разработке и принятии управленческих решений;
- анализ имеющихся сайтов центральных органов государственной власти и местного самоуправления на предмет их информационной наполненности, проведения экспертных опросов [5].

Важным направлением общественного мониторинга является качество услуг, которые предоставляются населению органами государственной власти и местного самоуправления. Целями такого мониторинга являются: проведение оценки и анализа соответствия фактических значений параметров, которые характеризуют качество и доступность предоставления услуг гражданам и организациям, нормативно установленным; выявление проблем, которые сложились и недостатков предоставления услуг; разработка и принятие мер, направленных на устранение выявленных проблем и недостатков, в целях повышения качества таких услуг.

Несмотря на то, что на сегодняшний день в Российской Федерации формируется нормативно-правовая база в сфере общественного контроля, большинство людей все еще слабо представляет суть и механизмы такого контроля, зачем он нужен и как отражается на жизни граждан и организаций.

Вместе с этим, существует проблема законодательной неопределенности, с которой сталкиваются все субъекты общественного контроля в связи с принятием закона № 212 «Об основах общественного контроля в РФ»:

- неопределенность полномочий советов, как для самих советов, так и для органов исполнительной власти, при которых эти советы созданы;
- неопределенность механизмов регулирования нормативно-правовых актов для законодательной власти;
- неопределенность способов и технологий осуществления общественного контроля [10].

В трактовке Закона отсутствует единое понимание, что стоит за выделенными в нем формами общественного контроля, формирует ситуацию, когда региональные общественные советы идут путем проб и ошибок и, подчас, многократного изобретения «велосипеда».

На фоне этой неопределенности органы власти «раздражает» активность общественных организаций, пытающихся использовать вновь созданные общественные советы при органах исполнительной власти для того, чтобы продвигать интересы своих подопечных. Помимо этого, су-

ществуют и кадровые проблемы, связанные с отсутствием подготовленных экспертов для общественных проверок. Также осложняет процесс реализации общественного контроля в Российской Федерации традиционная закрытость органов власти.

По мнению экспертов, общественников, чиновников, одним из лидеров по реализации общественных практик на территории страны является Пермский край. Закон «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» начал разрабатываться еще задолго до принятия федерального закона. Окончательный вариант был принят Законодательным собранием Пермского края в декабре 2011 года.

Согласно краевому закону: «Общественный (гражданский) контроль – непосредственное наблюдение гражданами и (или) их объединениями за соблюдением прав и законных интересов граждан» [3].

Правом выдвижения кандидатуры общественного контролёра для осуществления контролирующей деятельности обладают некоммерческие неправительственные организации, в направления деятельности которых (в рамках устава) входят организация и проведение контроля за органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Утверждение кандидатур общественных контролёров осуществляется соответствующей комиссией при Общественной палате Пермского края. В состав комиссии входят: уполномоченный по правам человека в Пермском крае; члены некоммерческих неправительственных организаций, имеющих опыт деятельности в сфере осуществления общественного контроля; лица, утверждённые в качестве общественных контролёров.

При проведении разовых мероприятий по общественному контролю в ситуациях, требующих оперативного реагирования на территории Пермского края, он может осуществляться инициативными группами граждан, прошедших утверждение комиссией Общественной палаты [3].

В случаях грубого нарушения прав и законных интересов граждан комиссия Общественной палаты может принять решения о самостоятельном (самими членами комиссии) проведении мероприятия по общественно-

му контролю. В ряде субъектов РФ и муниципалитетов тоже существуют проекты общественного контроля, например, в Тюменской области НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ – «ЖКХ Контроль»; в некоторых федеральных структурах реализуется проект «Открытое министерство». На развитие открытого управления направлен Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [8].

Губернатор Тюменской области В. Якушев на заседании региональной Общественной палаты обозначил задачу, которая стоит перед гражданским обществом – выступать консолидирующим и координирующим органом для выстраивания диалога граждан и власти по самым актуальным вопросам [11].

По мнению председателя Общественной палаты Тюменской области Г. Чеботарева «Перед общественной палатой с ее 15 постоянными комиссиями и в тесном взаимодействии с общественными советами поставлена цель – выступать равноправным партнером муниципальных властей и департаментов, обеспечивать независимую экспертизу принимаемых решений, поддержку инициатив и контроль за их реализацией». По его словам, в области созданы необходимые законодательные основы для выстраивания таких отношений, приняты законы об Общественной палате, об общественном контроле, о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций [11].

Председатель Тюменской областной думы С. Корепанов подчеркнул, что общественным палатам в последнее время уделяется серьезное внимание как на региональном, так и на федеральном уровне. «У нас заключено соглашение между Общественной палатой и областной думой, мы проводим совместные мероприятия, обмениваемся информацией. Активисты не единожды выходили с предложением принятия тех или иных законов и внесения поправок в законы, хотя они тогда еще не обладали правом подобной инициативы» [11].

Заместитель председателя Общественной палаты Тюменской области С. Ярославова считает, что органы власти еще не приучены к тому, что

при них есть общественные советы, они относятся настороженно и закрываются от них.

28 апреля 2016 г. в России состоялось Онлайн-совещание членов Общественной палаты РФ с региональными общественными палатами, посвященное взаимодействию субъектов общественного контроля и его нормативному и методическому обеспечению. Участники из разных субъектов обсуждали проблемы осуществления общественного контроля. В ходе совещания отмечалось, что в 37% субъектов России до сих пор не приняты региональные законы об общественном контроле [12].

Представитель Общественной палаты Крыма Н. Мищенко затронула проблему реализации ст. 20 закона «Об общественном контроле». По ее мнению, общественные проверки, проводить проблематично, ведь руководитель любого предприятия может запросить основание для проведения этой проверки, а его легко опровергнуть правовым путем.

В последние годы наблюдается практика выражения гражданами недовольства деятельностью чиновников, качеством выполняемых обязанностей, бюрократическим отношением и т. д. в форме «открытых писем». Однако основным средством реагирования граждан на факты нарушения законности является жалоба (административная и судебная) [12].

Следует признать, что роль гражданского контроля в представлениях общественности огромна, ведь контроль дает возможность получения «из первых рук» информации о неточностях в законодательстве, стимулирует ответственность органов власти перед обществом, повышает доверие между органами власти и институтами гражданского общества, стимулирует гражданскую активность, повышает гражданское самосознание.

Представляется целесообразным на законодательном уровне решить проблемы неопределенности полномочий советов, как для самих советов, так и для органов исполнительной власти, при которых эти советы созданы; неопределенности механизмов регулирования нормативно-правовых актов для законодательной власти; неопределенности способов и технологий осуществления общественного контроля. Требуется повышение лояль-

ности органов власти к контролю со стороны общественных советов, для этого целесообразно проводить с руководителями государственных структур профилактические беседы. Ведь общественный контроль осуществляется исключительно в целях улучшения работы органов государства.

Проблемы, с которыми сталкиваются общественные советы, свидетельствуют о том, что традиции и сложившийся порядок работы системы органов власти остаются сильны. Как органы власти, так и общественность продолжают работать по старым принципам. В то время как новые реалии жизни ставят задачу смены традиционной парадигмы деятельности, установившегося порядка работы и в государственной системе органов власти, и в среде общественных организаций.

Таким образом, общественный контроль представляет собой контроль общества, как со стороны самих граждан, так и со стороны общественных объединений, за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия. Однако некоммерческие организации и активные граждане в целом пока слабо представляют значение термина «общественный контроль», а для чиновников значение термина также пока достаточно размыто.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в РФ» еще только начинает реализовываться. Очевидно, что по практике его реализации возникает множество вопросов. На сегодняшний день многие положения закона воспринимаются неоднозначно, потому что не прописаны механизмы их исполнения, а некоторые из них противоречат существующим стандартам. Закон требует уточняющих подзаконных актов, в которых будут прописаны полномочия, процедуры осуществления различных форм контроля (мониторинга, проверок, расследований). Тем не менее, по мнению практиков общественного контроля, появление этого закона само по себе – огромный шаг в становлении и развитии системы общественного контроля в стране. И в настоящее время это единственный законодательный документ, на который можно опираться. Актуальная задача в данном контексте более глубокая проработка и поиск содержания форм общественного контроля.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» // Российская газета. 2014. № 163.
3. Закон Пермского края от 21.12.2011 № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. 2011. № 12 (60).
4. Закон Тюменской области от 25.02.2015 № 5 «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области» // Парламентская газета «Тюменские известия». 2015. № 31.
5. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13.
6. Рогатина Л.П. Основные механизмы гражданского контроля над государством [Электронный ресурс]. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Perspekt/2011_2/Rogat.pdf.
7. Кочева О., Аверкиев И. Гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс]. URL: http://control.prfc.ru/techn_01.shtml.
8. Шапкина Е. Практики общественного контроля в регионах [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oprf.ru/ru/press/news/2016/newsitem/32831?PHPSESSID=f1douvrboh9idklhvr68rcnn0>.
9. В защиту общественных интересов. Руководство для юристов и правозащитников / Перевод с англ. языка / Пер. Д. Шабельников. М.: Юристь, 2004. 506 с.
10. Аналитический отчет по результатам социологического исследования: «Успешные практики общественного контроля в деятельности некоммерческих организаций пациентов» / Под ред. Н.Г. Сергеевой. М., 2015. 110 с.
11. Казакова Д.В. В Тюменской области общественный контроль набирает обороты [Электронный ресурс]. URL: <http://t-l.ru/206022.html> 30 марта 2016.
12. Общественный контроль в России [Электронный ресурс]. URL: <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-rossii>.

References

1. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii ot 12 dekabrya 1993 g.* [The Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993].
2. Federal'nyy zakon ot 21.07.2014 № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v RF» [The federal law from 7/21/2014 No. 212-FZ “About bases of public control in the Russian Federation”]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. 2014. No. 163.
3. Zakon Permskogo kraya ot 21.12.2011 № 888-PK «Ob obshchestvennom (grazhdanskom) kontrole v Permskom krae» [The law of Perm Krai from 12/21/2011 No. 888-PK “About public (civil) control in Perm Krai”]. *Sobranie zakonodatel'stva Permskogo kraya* [Collection of the legislation of Perm Krai]. 2011. No. 12 (60).
4. Zakon Tyumenskoy oblasti ot 25.02.2015 № 5 «Ob osushchestvlenii obshchestvennogo kontrolya v Tyumenskoy oblasti» [The law of the Tyumen region from 2/25/2015 No. 5 “About implementation of public control in the Tyumen region”]. *Parlamentskaya gazeta «Tyumenskie izvestiya»* [Parliamentary newspaper “Tyumenskiye Izvestiya”]. 2015. No. 31.
5. Zubarev S.M. Ponjatie i sushhnost' obshhestvennogo kontrolja za dejatel'nost'ju gosudarstvennyh organov [Concept and essence of public control over activities of state bodies]. *Administrativnoe pravo i process* [Administrative right and process]. 2011. No. 5, pp. 7–13.
6. Rogatina L.P. *Osnovnye mekhanizmy grazhdanskogo kontrolya nad gosudarstvom* [The main mechanisms of civil control over the state]. http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Perspekt/2011_2/Rogat.pdf.
7. Kocheva O., Averkiyev I. *Grazhdanskiy kontrol': ponyatiya i tekhnologii* [Grazhdanskiy control: concepts and technologies]. http://control.prpc.ru/techn_01.shtml.
8. Shapkina E. *Praktiki obshchestvennogo kontrolya v regionakh* [Practicians of public control in regions]. <https://www.oprf.ru/ru/press/news/2016/news-item/32831?PHPSESSID=f1douvbroh9idklhvr68rnn0>.
9. *V zashchitu obshchestvennykh interesov. Rukovodstvo dlya yuristov i pravozashchitnikov* [In protection of public concerns. A management for lawyers and the human rights activists] / Translation from English language – D. Shabel'nikov. M.: Yurist, 2004. 506 p.

10. *Analiticheskiy otchet po rezul'tatam sotsiologicheskogo issledovaniya: «Uspeshnye praktiki obshchestvennogo kontrolya v deyatel'nosti nekommercheskikh organizatsiy patsientov»* [The analytical report by results of social research “Successful practitioners of public control in activities of non-profit organizations of patients”] / Under the editorship of N.G. Sergeyeva. M, 2015. 110 p.
11. Kazakova D.V. *V Tyumenskoj oblasti obshchestvennyy kontrol' nabiraet oboroty* [In the Tyumen region public control gains steam]. <http://t-l.ru/206022.htm-130marta2016>.
12. *Obshchestvennyy kontrol' v Rossii* [Public control in Russia]. <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-rossii>

ДАнные ОБ АВТОРАХ

Храмцов Александр Борисович, кандидат исторических наук, доцент
Тюменский индустриальный университет
ул. Луначарского, 2, г. Тюмень, 625001, Российская Федерация
khrantsov_ab@bk.ru

Безменова Наталья Александровна, магистрант
Тюменский государственный университет, Институт государства и права
ул. Ленина, 38, г. Тюмень, 625000, Российская Федерация
rbk72@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHORS

Khrantsov Alexander Borisovich, PhD in History, Associate Professor
Tyumen Industrial University
2, Lunacharsky Str., Tyumen, 625001, Russian Federation
khrantsov_ab@bk.ru

Bezmenova Natalya Aleksandrovna, Undergraduate
Tyumen State University, Institute of the State and Right
38, Lenin Str., Tyumen, 625000, Russian Federation
rbk72@mail.ru