



## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ

УДК 323.21(470+571)

### К ВОПРОСУ О ГРАЖДАНСКОМ КОНТРОЛЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ КАК МЕХАНИЗМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

**А.П. КРИВЕЦ***Белгородский  
государственный  
университет**e-mail: krivets@bel.ru*

В статье сделана попытка рассмотреть гражданский контроль с позиции взаимоотношения институтов гражданского общества и государства, приводится понятие гражданского контроля как общественного правового явления, совершенствующего систему политического управления; описаны некоторые виды гражданского контроля; рассмотрена деятельность Общественной палаты как одного из важнейших субъектов, осуществляющих гражданский контроль.

Ключевые слова: гражданский контроль, публичная власть, общественные организации, открытое общество, государственный аппарат, Общественная палата.

Контроль выступает как одна из важнейших функций управления, которая позволяет не только выявлять, но и предупреждать отклонения, ошибки и недостатки, искать новые резервы и возможности. С учетом происходящих в современном российском обществе процессов модернизации, в том числе, и политической системы, повышение эффективности контроля над государственными институтами выступает как первоочередная задача, решение которой направлено на создание устойчивой социальной системы. На наш взгляд, недостаточное внимание к вопросу о контроле как функции государственного управления сегодня резко сказывается на характере государственного управления в России, нередко создавая ситуацию, граничащую с анархией.

Функциональное назначение контроля определяет многообразие его видов. Виды контроля зависят от степени конституционного, особенно демократического, развития государства, режима властвования, а также от юридических традиций уровня правового сознания.

В самом широком смысле контроль делится на два вида – государственный и социальный (общественный). Контроль может быть внутренним, т.е. осуществляться самими органами власти в отношении исполнителей, и внешним – контроль со стороны общества. Социальный (общественный) контроль над состоянием государственного аппарата и принятием государственных решений является формой обратной связи в системе государственного управления. Это наиболее яркое проявление демократизма государства, контроля за ним со стороны институтов гражданского общества.



ва. Первоосновой социального контроля выступает активность населения, которая проявляется в деятельности общественных организаций и движений, в средствах массовой информации, в письмах, жалобах, заявлениях граждан. Особую роль играют в этом плане профсоюзы.

В целом контроль над государственным аппаратом – это важный механизм эффективной реализации функций и компетенции каждого государственного органа, выполняющий, прежде всего, профилактическую и воспитательную роль, и лишь в отдельных случаях – предусматривающий наказание в порядке, определяемом действующим законодательством.

Контроль выступает в данном случае как:

- социальный институт, обладающий особой системой норм и правил, как специфический вид деятельности, как определенная совокупность знаний;
- функция управления государственной службой, в ходе реализации которой происходит проверка качества результата по принципу обратной связи, его сопоставление с намеченной целью;
- эффективный метод и средство соблюдения законности и выполнения легитимно принятых норм, стандартов и правил, отражающих общегосударственные интересы и интересы государственных служащих, проверки реализации нормативно установленных задач, планов, решений;
- элемент административно-правового регулирования государственной службы, средство получения информации об эффективности работы государственных органов;
- механизм самоорганизации кадровой системы, проявления саморегулирования, самоконтроля, самовоспитания чиновника-управленца, когда координация, контроль и корреляция, а также самодисциплина работников выступают важными элементами высокой организованности системы государственного управления во имя достижения конституционных целей – защиты интересов граждан;
- сложное социально-психологическое явление, существенно влияющее на поведение, на формирование в коллективе органа власти здоровой морально-психологической атмосферы.
- процесс проверки фактически произведенных расходов на предмет их достаточности с точки зрения заявленных социальных целей<sup>1</sup>.

Прежде всего, контроль важен как функция повышения эффективности управления. Сущность данной функции заключается в анализе причин отклонений, выявленных при осуществлении контрольной деятельности, и формировании на его основе предложений по совершенствованию самой системы управления с целью не только предотвращения возможных отклонений в дальнейшем, но и формирования условий для повышения эффективности деятельности системы управления в целом. На практике такие предложения могут сводиться к предложениям контрольных органов по изменению структуры и численности государственных органов, схем и механизмов их взаимодействия как между собой, так и с институтами гражданского общества.

К сожалению, при рассмотрении вопросов контрольной деятельности в нашем государстве эта функция (как и нижеследующая) не находила отражения в исследованиях большинства авторов. В то же время за рубежом функция контрольной деятельности, направленная на повышение эффективности управления, считалась и остается одной из первостепенных.

Функция контроля как технология обеспечения эффективного использования государственных средств, сводится к анализу правомерности и эффективности ис-

---

<sup>1</sup> Новиков А.В. Функция контроля в системе государственной службы / Государственная служба России: проблемы становления и развития. Материалы методологического семинара. М., 2001. С. 119-126.



пользования финансовых и материальных ресурсов теми или иными государственными структурами. Заметим, что данная функция во многом близка к функции корректировки, однако ее особенная значимость в государственном управлении обусловлена, прежде всего, тем, что сегодня в большинстве государств существует реальное разделение ветвей власти, при котором со стороны представительных органов осуществляется контроль за эффективностью использования государственных средств органами власти исполнительной.

Существующее на сегодняшний день в России доминирование исполнительной власти, что позволяет ей занимать главенствующее положение над остальными, не позволяет эффективно выполнять функцию сдержек и противовесов. Таким образом, заявленное и даже законодательно закрепленное разделение властей в действительности не всегда в состоянии исключить злоупотребления со стороны каждой из ветвей власти. Следует также отметить и существующую подмену интересов государства частными или групповыми интересами чиновников, и в первую очередь – интересами высших должностных лиц, в том числе и в результате сговора с финансово-промышленными кругами. При этом если контроль над должностными лицами низшего и среднего звена еще более или менее осуществим, то контролировать деятельность высших должностных лиц с помощью официальных государственных механизмов практически невозможно. Коррумпированные высшие должностные лица, располагая потенциалом давления на законодательные механизмы, принимая соответствующие законы, ликвидируют всякую возможность осуществления контроля над ними и привлечения их к ответственности. При этом указанные лица, фактически узурпируя власть, формально действуют как будто бы от имени народа. Возникает абсурдная ситуация, при которой высшие должностные лица, действуя от имени государства, должны за свои преступления фактически сами себя обвинить, осудить, назначить себе наказание, посадить себя в тюрьму и следить за исполнением наказания<sup>2</sup>.

Кроме того, государство как форма публичной политической власти имеет склонность к консервации общественно-политических институтов и, как следствие, к замедленной реакции на изменение общественно-политических реалий. Органы власти часто нетерпимы к внутренней критике, среди официальных должностных лиц поощряется круговая порука. Нередко органы власти, вместо интересов общества представляют интересы крупных финансово-промышленных групп, подчиняя этому весь свой аппарат. Часто граждане оказываются беззащитными перед злоупотреблениями органов власти, в том числе перед коррупцией. Все это приводит к разрушительным для общественной системы эффектам. Конечно, государственный аппарат формально предусматривает механизмы внутреннего контроля, которые вроде бы позволяют ему бороться с дефектами системы, разрешать внутренние противоречия и развиваться. Однако история показывает, что этих механизмов никогда не бывает достаточно.

Гражданский контроль, как проявление социального контроля, на наш взгляд, является тем механизмом, который способен предотвращать появление негативных, разрушающих явлений в общественной системе или своевременно реагировать на них, совершенствуя и преобразуя эту систему, выводя ее на новые качественные уровни и этапы развития. В общем смысле, гражданский контроль – это общественное правовое явление, совершенствующее систему политического управления.

В конкретном смысле, гражданский контроль – это контроль над деятельностью органов власти, осуществляемый гражданами и общественными объединениями. Идея гражданского участия предполагает включение или вовлечение управляемых в процесс управления общественными делами<sup>3</sup>.

Гражданский контроль – это деятельность, осуществляемая неправительственными организациями или отдельными людьми, с целью выявления пресечения

<sup>2</sup> Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. М., 2010. С. 13.

<sup>3</sup> Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 72-73.



нарушения прав и свобод человека со стороны органов власти как представителей государства.

По нашему мнению, гражданский контроль должен пониматься в гораздо более широком смысле, как общественное явление, при котором гражданское общество определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, контролирует процесс ее реализации, участвует в решении всех общественно значимых вопросов на всех уровнях.

Меры социального контроля тем эффективнее, чем шире в его осуществлении участвует все общество, его гражданские институты, все граждане. В этом смысле средствами контроля и социального регулирования выступают формы непосредственной демократии (референдумы, запросы граждан, общественное мнение, органы представительной власти и т.п.). Не государственные органы сами оценивают эффективность своей деятельности, степень учета общественного мнения при разработке и реализации стратегии развития сообщества, а сами граждане, их гражданские институты, органы местного самоуправления ставят органы государственной власти под гласный демократический контроль, вырабатывая механизм ответственности власти перед населением.

Для того, чтобы быть эффективным, контроль должен соответствовать потребностям и возможностям гражданского общества, взаимодействующего с системой государственного контроля и реализующего его. Одним из специфических функций государственного управления современной России является развитие и совершенствование социального контроля за деятельностью государственных служащих. Это предполагает не только совершенствование структур, но и использование эффективных инструментов воздействия на государственные структуры управления. Одним из таких инструментов является систематический контроль за результатами управленческой деятельности. Однако, как показывает реальная практика, многие общественные организации, да и политические партии не осознают в полной мере необходимости контроля за результатами реализации решений, принятых государственными органами власти.

В то же время систематическое осуществление контроля за результатами работы государственных служащих имеет ряд преимуществ:

- контрольная деятельность становится более открытой для всех ее участников;
- полученная в процессе контроля информация позволяет принимать продуманные решения о продолжении, изменении или приостановке осуществляемых мероприятий;
- при сокращении объема средств выбираются приоритетные задачи.

Проблема гражданского контроля деятельности власти, бесспорно, является сложнейшей в отношениях между обществом и государством в современных условиях. Мировая практика показывает, что эффективный гражданский контроль является одним из важнейших путей предупреждения и сокращения коррупции, хотя полностью ее, к сожалению, искоренить нельзя. В России коррупция – самый неподвижный результат реформ: в ней участвуют и чиновники, и граждане. Одни – чтобы получить деньги в личных целях, другие – чтобы обойти закон.

Для снижения уровня коррупции надо создать условия, чтобы риск потерять все превышал возможную выгоду от участия в коррупционных действиях. Эти условия невозможно реализовать только правовыми методами, нужно формировать общественную среду.

При этом для эффективного общественного контроля необходимо понимать, что собственно ты контролируешь, то есть иметь определенные познания в предмете деятельности власти и специфических механизмах ее реализации на различных уровнях. Вторым важным условием является желание тратить силы и время на реализацию такого контроля, т.е. наличие определенной гражданской позиции.



К сожалению, в России редко выполняются одновременно оба этих условия. Как правило, или есть желание проконтролировать власть, но нет понимания, как она устроена, или, напротив, есть понимание механизмов ее деятельности, но при этом и мысли не возникает по поводу возможности общественного контроля. Для преодоления этой двойственности нужна разработка механизмов и процедур, в которых должны быть заинтересованы и общество, и власть.

Другое направление деятельности, связанное с необходимостью общественного контроля, – формирование и исполнение бюджета как на местном, так и на федеральном уровнях. Такие инициативы общественных институтов по формам контроля за исполнением местных бюджетов уже существуют, например, в Ленинградской, Челябинской и др. регионах России. Общественный контроль – это процесс проверки фактически произведенных расходов на предмет их достаточности с точки зрения заявленных социальных целей. Общественная ревизия является очень важным шагом в плане обеспечения подотчетности и содействия составлению бюджетов с учетом интересов людей. Для нее при составлении бюджетов с участием населения необходима прозрачность систем информационных потоков. Очень часто существенным препятствием для составления бюджетов с участием граждан становится отсутствие общедоступной информации.

В принципе существует целый ряд организационных механизмов, позволяющих следить за использованием государственных средств. Ревизоры, демократически избранные парламенты, свободная пресса, независимая судебная власть – все эти факторы, связанные с подотчетностью, призваны обеспечить эффективное управление. Однако иногда эти институты действуют медленно и не могут обеспечивать достаточно высокую степень подотчетности. Гражданские движения, организованные в связи с проведением общественного контроля, могут служить важным средством повышения степени прозрачности и подотчетности, а также расширения прав и возможностей социально не защищенных групп, обеспечивая им, тем самым, возможность требовать выделения средств на свои нужды.

Во многих зарубежных странах гражданский контроль успешно осуществляется уже в течение нескольких десятилетий. Подходы к гражданскому контролю или общественной ревизии проанализированы ПРООН (Программа развития Организации Объединенных Наций) и их положительный опыт успешно адаптируется в странах, становящихся на путь развития демократии и гражданского общества<sup>4</sup>.

В России важным элементом социального (общественного) контроля выступает Общественная палата Российской Федерации, а также аналогичные палаты, созданные в субъектах. Информирование общества не только о принятии решений, но и о процессе принятия того или иного решения, имеющего государственное или региональное значение – одно из направлений работы общественных палат. Ее важнейшей функцией является осуществление гражданского контроля за работой государственного аппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы. Работа в палате предоставляет возможность различным общественным объединениям и некоммерческим организациям высказать свои соображения относительно принимаемых законов, работы государственных органов и госслужащих. Палата является особым специфическим публично-правовым образованием. В ст. 1 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» нашло закрепление следующее определение: «Общественная палата Российской Федерации (далее – Общественная палата) обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях

<sup>4</sup> Коновалова Л.Н. Роль и место гражданских институтов в управлении государством // Инновации в государственном и местном управлении: Сборник статей / Под ред. В.В. Лобанова. Вып. 2. М., 2002. С. 59-109.



учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и проведении государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»<sup>5</sup>. Не менее важными являются и те задачи Палаты, которые на нее возлагает закон. Статья 2 закона указывает на то, что «Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества»<sup>6</sup>. Соответственно, основной задачей Общественной палаты является согласование интересов граждан и государства по ключевым проблемам развития общества и функционирования государства. Другой вопрос, насколько Палата действительно способна представлять интересы различных слоев населения? Федеральный закон не допускает отзыва ее членов, что фактически является гарантией независимости их деятельности. Наиболее важным с точки зрения интересов общества является блок проблем, связанных с определением целей, задач и основ деятельности Общественной палаты. Законом закреплены следующие права Общественной палаты:

1. Проводить слушания по общественно важным проблемам. Давать заключения о нарушении законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

2. Проводить общественную экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления.

3. Приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания.

4. Направлять своих членов для участия в работе комитетов и комиссий Государственной думы и Совета Федерации, а также на заседания коллегий федеральных органов исполнительной власти.

Общественная палата наделена также правом проводит экспертизу проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Федерации и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации, а также проектов правовых актов органов местного самоуправления<sup>7</sup>. Самостоятельно Общественная палата может проводить экспертизу только проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления. Кроме того, установлен закрытый перечень тех законопроектов, экспертизу которых она обязана проводить. Это проекты законов Российской Федерации о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, а также федеральные законы, затраги-

<sup>5</sup> Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон: Принят Государственной Думой 16 марта 2005 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. № 15. 1278. Ст. 1.

<sup>6</sup> Там же. Ст. 2.

<sup>7</sup> Там же. Ст. 18.



вающие вопросы государственной социальной политики, конституционных прав граждан в области социального обеспечения, общественной безопасности и правопорядка.

При этом статья 18 заметно ограничивает объем полномочий и независимость Палаты. Но, с другой стороны, произвольное вмешательств последней в законотворческий процесс как на федеральном, так и на уровне субъектов Федерации могло бы если не дезорганизовать его, то заметно осложнить. Нельзя также забывать и о том, что легитимность законодательных (представительных) органов подтверждена прямыми выборами, чего нельзя сказать об Общественной палате. К сожалению, в тексте Федерального закона не раскрыто другое важнейшее полномочие Палаты, а именно — право давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам. По результатам экспертизы нормативных правовых актов Общественная палата принимает заключение, которое, как и другие акты, носит рекомендательный характер. Однако заключения по результатам экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях Совета Федерации или Государственной думы.

Предоставленные в распоряжение Палаты механизмы и ресурсы могут обеспечить ее эффективную работу по обеспечению диалога общества и власти, контроля объединений граждан над государственными органами, а в конечном итоге — развитие гражданского общества в России. Общественная палата, по нашему мнению, должна стать тем образованием, которое могло бы объединить гражданское общество, соблюдая при этом интересы его различных групп и слоев. Однако это может произойти только в том случае, если члены Палаты действительно будут исходить из интересов общества, представлять и защищать их, ставить их превыше всего, в том числе и интересов государства.

В целях осуществления гражданского контроля следует осуществлять информационный контроль над средствами массовой информации, в том числе посредством Интернета, и в то же время вести конструктивный диалог с органами власти в рамках общественных палат и общественных советов. Способствуют гражданскому контролю также активные обращения в комиссии по правам человека, к омбудсменам различных уровней, включая международный — к Верховному комиссару ООН по правам человека, в Совет по правам человека ООН, а также в международные суды. Для повышения эффективности всех перечисленных механизмов следует широко использовать организационные возможности общественных объединений.

В заключение следует подчеркнуть, что эффективность контроля зависит от многих факторов: отношения к контролю руководителей федерального и регионального уровня, наличия полнокровных контрольных органов на всех уровнях управления; научной разработки проблемы контроля в условиях модернизации Российской государству, развитости элементов гражданского общества и др. Гражданский контроль может быть эффективным только тогда, когда он находит деятельную поддержку у широких масс населения. Чем больше гражданской активности проявляет население, тем меньше органы власти склонны к злоупотреблениям, и наоборот, поскольку, как известно, «власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно».



---

## **ON THE PROBLEM OF CIVIL CONTROL IN MODERN RUSSIA AS A MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN THE AUTHORITY AND THE SOCIETY**

**A.P. KRIVETS**

*Belgorod State University*

*e-mail: krivets@bel.ru*

In the present article the author has made an attempt to investigate civil control from a position of interrelation of civil society institutions and the state, analyses civil control as a social legal phenomenon which improves the system of political management, describes several types of civil control and examines the activities of the Public Chamber as one of the most important subjects which perform civil control.

Key words: civil control, public authority, public organizations, open society, state apparatus, Public Chamber.