

УДК 35.08

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧИНОВНИКОВ

© 2014 г. Д. Н. Куликова

**Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ**

В статье проанализированы положения Федерального Закона об общественном контроле, показаны этапы разработки законопроекта, определены препятствия и возможности совершенствования общественного контроля над деятельностью гражданских служащих.

Ключевые слова: общественный контроль; государственная служба; гражданские служащие; результативность.

In this article some regulations of the Federal Act for Social Control are analyzed, the steps of law draft elaboration shown, obstacles to and possibilities of social controlling of the activities of civil services are defined.

Key words: social control; civil service; civil servants; effectiveness.

Зачастую деятельность чиновников можно охарактеризовать строчками из известной песни: «Наша служба и опасна и трудна, и, на первый взгляд, как будто не видна...». Связано это с тем, что непосредственно потребители государственных услуг оценивают работу госслужащих по негативному «постфактум» — в том случае, когда возникают перебои с предоставлением социально значимых благ. Тогда вопрос об эффективности работы чиновников решает общество, в частности, вынося отрицательный вердикт деятельности провинившейся властной структуре, и, в целом, забирая кредит доверия, выданный при избрании должностных лиц на руководящие посты.

Поэтому много дискуссий в обществе вызывает принятие закона об общественном контроле. Временной лаг между возникновением идеи (обострившейся потребностью в решении назревшей проблемы) и ее реализацией на практике предельно завышен. Так называемый инкубационный период разработки, в том или ином ракурсе, закона об общественном контроле длится порядка 20 лет.

С августа 2014 года вступил в действие

Закон об основах общественного контроля в Российской Федерации [1]. Закон является основополагающим и системообразующим воедино разрозненно регламентированные аспекты осуществления общественного контроля. Существует целый ряд законов и подзаконных актов, содержащих в себе инструменты общественного контроля — это ФЗ №8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; ФЗ №32 «Об Общественной палате Российской Федерации»; ФЗ №273 «О противодействии коррупции».

Попытки укрепить общественный контроль в сознании общественности отсылают нас в 1993 год к Конституции РФ, в которой регламентировано положение о том, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В 1996 году депутаты вносили проект об общественном контроле над проведением выборов и референдумов и об открытости и гласности подведения итогов голосования, приняли его в трех чтениях, но Со-

вет Федерации отклонил закон. В 2007 году группа депутатов вносила в Думу проект закона с наименованием, аналогичным советскому закону 1979 года: «О народном контроле». Проект предусматривал создание государственного органа — Комитета народного контроля РФ. Однако проект был возвращен авторам для доработки и до рассмотрения на заседании Думы дело так и не дошло [2].

В соответствии со вступившим в силу законом общественный контроль могут осуществлять Общественные палаты федерального, регионального и местного уровней, а также Общественные советы при органах исполнительной власти всех уровней. Кроме того, для этих целей могут создаваться специальные общественные наблюдательные комиссии, советы, инспекции и группы общественного контроля. В их арсенале такие механизмы как мониторинг, проверки, экспертизы, общественные обсуждения, публичные слушания. При этом представители институтов гражданского общества обязаны обнародовать результаты своей работы, естественно, за исключением закрытой информации, содержащей гостайну и сведения о персональных данных [3].

Рассмотрим статью 6 закона, в котором закреплены основные принципы осуществления общественного контроля. Помимо стандартных положений, касающихся законности, добровольности, самостоятельности, публичности, объективности осуществления общественного контроля, регламентируется принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов и организаций и оказания неправомерного воздействия на них.

В связи с этим необходимо максимально четко и корректно дать толкование этому принципу: что считать необоснованным вмешательством и кто решает, насколько вмешательство обосновано? В каких пределах воздействие допустимо, а когда неправомерно? Так, далее законом определена двухсторонняя ответственность — «препятствия законной деятельности участников общественного контроля, а также их необоснованное вмешательство в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, оказание неправомерного воздействия на указанные

органы влечет ответственность субъектов общественного контроля, установленную законодательством РФ»; вместе с тем «в случае нарушения прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, общественные контролеры вправе поставить перед соответствующими государственными и муниципальными органами вопрос об ответственности виновных должностных лиц».

Отличительная особенность статуса субъектов общественного контроля содержится в статье 16 Закона, которая закрепляет обязанность органов рассмотреть итоговые документы общественного контроля. В установленных случаях органы также учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах; а также предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке эффективности деятельности органов власти. О результатах рассмотрения итоговых документов органы должны дать ответ в течение 30 дней (такой же срок установлен для обращений граждан), а в случаях, не терпящих отлагательства, — незамедлительно. Что это за случаи, закон не уточняет. При этом орган власти не обязан безропотно соглашаться со всеми выводами субъектов общественного контроля, он вправе направлять обоснованные возражения на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах общественного контроля.

Еще одной силовой нормой «контролеров» является возможность обращаться в суд для защиты прав отдельных лиц, объединений и некоммерческих организаций.

Отталкиваясь от названия Закона, следует отметить, что зафиксированы действительно основы общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, полиции, прокуратуры, государственных и муниципальных организаций. Останутся ли эти положения декоративной нормой или претворятся в жизнь, будет зависеть от намерений законодателей внедрить жизнеспособные механизмы реализации данного закона, так как ясно, что требуется так называемая «дорожная карта».

Помимо этого на пути становления общественного контроля существуют как объективные, так и субъективные препятствия.

Так, известно, что любая система стремится к самодостаточности. У нее на определенном этапе функционирования появляются собственные интересы, которые вначале отличаются от интересов тех структур, которые вошли в эту систему, а затем начинают отличаться от интересов государства и общества. И как следствие, система начинает имитировать некоторую деятельность и пытается убедить социальные группы в том, что именно подобного рода действия и направлены на защиту интересов общества и граждан. Если региональная и местная власть «закрыта», то она «боится» общественного контроля и активности граждан. Мы видим, что вся деятельность и государственной власти, и во многом местных властей, направлена на решение двух основных задач — ограничить сферу деятельности институтов гражданского общества и «встроить» эту деятельность в рамки бюрократической системы. Государство всегда заинтересовано в унификации своей деятельности, а общество тяготеет к разнообразию, что является существенным противоречием. В силу этого, граждане и общественные объединения не являются равноправными партнерами государственных, да и местных органов власти. Всякая власть стремится избавиться от контроля общественности [4].

Контроль над деятельностью органов власти зависит главным образом, от трех факторов. Во-первых, насколько общественные организации смогут адаптироваться к тем требованиям, которые определяет новое законодательство. Во-вторых, насколько проявят добрую волю те ведомства и структуры, ко-

торые являются объектом контроля, поймут ли они, что общественный контроль делается с целью помочь им повысить эффективность их деятельности. И, безусловно, многое зависит от общей политической ситуации в стране. Если в стране продолжится политика, направленная на подавление общественной активности, масштабы общественного контроля будут невелики.

Гражданская активность существует, если создать работоспособные условия для ее реализации.

Литература

1. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
2. Гаганов А. Общественный контроль в России. [Электронный ресурс] / Центр научной политической идеологии. — Режим доступа: <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-rossii>, свободный. — Загл. с экрана.
3. Вандышева О. Чиновников под общественный контроль. [Электронный ресурс] / Эксперт. — Режим доступа: <http://expert.ru/2014/03/13/chinovnikov---pod-obschestvennyj-kontrol/>, свободный. — Загл. с экрана.
4. Антипов Е. А. Общественный контроль в системе местного самоуправления. // Социально-экономическое развитие муниципальных образований в Российской Федерации. Вып. №2 (19), апрель 2012 г. [Электронный ресурс] / Журнал «Вопросы управления». <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/26/>, свободный. — Загл. с экрана.

Поступила в редакцию

21 июня 2014 г.



Дарья Николаевна Куликова — ведущий экономист Отдела финансового контроля Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Darya Nikolayevna Kulikova — lead economist of the Financial Control department of the South Russian Institute of Management of RANEPA. Postgraduate student of the Sociology Department of South Russian Institute of Management of RANEPA.

344065, г. Ростов-на-Дону, пер. Днепроvский, 116Б, кв. 133
116b Dneprovskiy al., app. 133, 344065, Rostov-on-Don, Russia
Тел.: +7 (903) 485-33-29; e-mail: Sdn9510@yandex.ru