

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ВЕКТОР ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

© Ирина Ивановна ФИЛАТОВА

Липецкий филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
г. Липецк, Российская Федерация, кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры экономики и финансов, e-mail: Ifil48@mail.ru

Немаловажным направлением деятельности государства является активное взаимодействие всех его органов с институтами гражданского общества. В этом процессе важен контроль со стороны граждан за соблюдением выполнения государственными органами своих обязанностей перед народом, исключение злоупотреблений властью, защита прав и свобод человека и гражданина, согласование общественно значимых интересов общества, его индивидов и государства.

В современных условиях роль и значение общественного контроля многократно возрастают в связи с потребностями модернизации государственного управления, борьбы с коррупцией, повышения качества реализации государственных функций и оказания государственных услуг.

Основной целью данной работы является исследование сущности, функций и методов общественного контроля, субъектов его осуществляющих, а также некоторой практики их применения в сфере гражданского общества современной России. Сделана попытка рассмотреть соотношение понятий «гражданский» и «общественный контроль», выделить некоторые особенности сфер применения гражданского контроля в условиях информатизации и компьютеризации с использованием сайтов, интернет-площадок и порталов различных институтов гражданского общества.

*Ключевые слова:* гражданское общество; государство; гражданский (общественный) контроль; гражданин.

Одна из вечно актуальных тем в российской и мировой практике – проблема эффективности государственного управления – остается нерешенной и в настоящее время. Как показывает история, «государственно-властные институты любой из форм государственного устройства склонны, при отсутствии над ними эффективного контроля, вырождаться и деградировать» [1, с. 13].

На современном этапе проблема осуществления гражданского контроля над органами государственной власти приобретает в российском, мировом научном и общественном дискурсах все большее значение. Причем, если 10–15 лет назад еще существовали дебаты о целесообразности гражданского контроля, то сегодня исследователи и практики едины во мнении, что он является неотъемлемым элементом успешного общественно-экономического и государственного развития. И сейчас в центре внимания общественников находятся вопросы повышения эффективности общественного контроля, его реализации в различных условиях.

В научной литературе сформировались различные подходы к рассмотрению сущности и основных параметров общественного контроля над органами власти.

В докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в России за 2011 г. понятия гражданский и общественный контроль отождествляются и указывается, что «гражданский (или общественный) контроль представляет собой систему мероприятий и мер, осуществляемых по инициативе граждан, направленных на улучшение качества разрабатываемых, принимаемых и реализуемых властных решений, повышение эффективности деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций и учреждений с целью соблюдения общепризнанных норм международного права и национального законодательства указанными органами, организациями и их должностными лицами» [2]. Как отмечает Ю.И. Исакова, в таком отождествлении есть определенные основания, т. к. общественный контроль рассматривается исследователями в качестве одного из направлений жизнедеятельности гражданского общества и важнейшего компонента системы сдержек и противовесов, обеспечивающего стабильность работы государственной машины и создающего иммунитет от коррупции и иных злоупотреблений. В данном понимании общественный контроль, по сути, и есть гражданский контроль, кото-

рый также рассматривается учеными как механизм противодействия и подавления коррупции, выступая одной из функций гражданского общества [3]. Далее учеными пытаются все же несколько развести эти понятия, соглашаясь с позицией В.В. Гончарова и Л.И. Ковалевой, которые под общественным контролем понимают механизм осуществления обществом в целом или его отдельными индивидами учета и оценки формирования и функционирования общественных институтов, включая государственную власть, с целью оптимизации их деятельности, выступающий в роли индикатора определения эффективности и результативности данного воздействия [4].

Таким образом, общественный контроль определяется как более общая дефиниция, нежели гражданский контроль, который нами предлагается рассматривать в качестве вида общественного контроля, ориентированного на надзор определенного сегмента функционирования общества – государственного сектора в сфере взаимодействия между государством и субъектами гражданского общества.

Несмотря на множество определений данного понятия [1, 3–5], большинство современных исследователей сходятся во мнении, что гражданский контроль – это деятельность, прежде всего, институтов гражданского общества и отдельных граждан. Она направлена на установление соответствия действий органов государственной власти нормам законодательства, а также на корректирование выявленных отклонений. Причем корректирующая функция может осуществляться посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению.

Можно утверждать, что гражданский контроль – это способ влиять на власть в общественных интересах. Чем больше гражданского контроля за деятельностью властей, тем качественнее власти обслуживают население. Именно так, потому что государство и создано для того, чтобы «служить» гражданам.

Цель гражданского контроля – создание правового общества, в котором органы власти служат исключительно общественным интересам и в высшей степени ответственны и подконтрольны обществу [1]. Законодательно гражданский контроль в Российской Федерации основывается на ст. 24 и 29 Конституции [6].

На наш взгляд, гражданский контроль – самая простая и самая демократичная форма влияния граждан на власть и неременное условие адекватного функционирования демократического общества.

Основными задачами гражданского контроля являются:

- утверждение демократических принципов и норм политики государства;
- контроль за соблюдением законности в деятельности органов государственной власти всех уровней;
- выработка рекомендаций исполнительной и законодательной власти, направленных на повышение эффективности и прозрачности их деятельности и т. д.

Рассмотрим методы, с помощью которых может осуществляться гражданский контроль.

**Основной метод – непосредственное наблюдение** (например: на избирательном участке, на призывном пункте, за исполнением судебных процедур, за продажей лекарств и т. д.).

Наблюдение устанавливает:

- либо наличие / отсутствия **деятельности** (например: льготные лекарства в аптеке продают всем обращающимся льготникам; после 22.30 автобусы маршрута № 74 на остановке «Кинотеатр «Кристалл» не останавливались);
- либо наличие / отсутствия **предметов** (например: пандусы для инвалидов перед входами в районные администрации отсутствуют; таблицы с указанием интервалов движения автобусных маршрутов на остановках не висят).

К дополнительным, вспомогательным методам гражданского контроля можно отнести: сбор жалоб; беседы, интервью, фокус-группы; эксперимент (например: общественный наблюдатель пытается попасть на прием к чиновнику; общественный наблюдатель подает заявление в суд и т. п.); анализ простой статистики, не требующей для понимания специальных знаний; сбор вещественных доказательств и др. При этом все наблюдаемое соблюдение / несоблюдение прав и интересов должно строго фиксироваться.

Основной метод фиксации информации, полученной в результате гражданского контроля, – ведение **протокола наблюдения** (протокол по единой установленной организаторами контроля форме; протокол может быть в виде таблицы с указанными параметрами).

рами контроля, наблюдатель лишь ставит отметки в графах; протокол может быть в виде вопросника, заполняемого общественным наблюдателем, и т. д.).

Вспомогательные методы фиксации результатов контроля:

- фотографирование, видеозапись объектов, подтверждающих соблюдение / несоблюдение;
- аудиозапись интервью, бесед, жалоб;
- письменные жалобы;
- зарисовки;
- вещественные доказательства соблюдения / несоблюдения.

Рассмотрев методы, отметим, что субъектом гражданского контроля является «общественность – неправительственные объединения и отдельные люди, проявляющие гражданскую сознательность и гражданскую активность» [1, с. 5].

В России на сегодняшний день уже наработана определенная практика создания и функционирования институтов гражданского общества, осуществляющих гражданский контроль. Созданы и региональные общественные палаты, общественные советы при главах субъектов регионов, общественные советы ведомств, которые становятся все более заметными консультативными органами власти с участием общественности. Профессиональные ассоциации еще очень слабы, но они есть и активно ищут возможности для развития.

Как подтверждает практика, деятельность независимых гражданских институтов многими чиновниками рассматривается отрицательно. Они часто относятся к субъектам гражданского контроля (особенно к тем, кто имеет независимую позицию, поддерживает издания независимых СМИ, обладает высоким общественным авторитетом и широкими источниками финансирования, в случае нарушения всегда могут критиковать власти, а также предлагать конструктивные предложения по решению возникающих проблем) как к дисфункциональным элементам, мешающим развитию государства. У активных негосударственных организаций особенно с богатым опытом разрешения конфликтов с государством и осуществления над ним гражданского контроля, как, например, у российских правозащитных организаций и обществ по защите прав потребителей, в крупных городах-мегаполисах могут отнимать занимаемые ими помещения. Иногда

это связано не с осознанными политическими гонениями на оппозиционные гражданские организации, а с повышением требований к эффективности использования муниципальной собственности, а иногда и со стремлением местных администраций наиболее эффективно использовать имеющиеся средства и основные фонды, поскольку негосударственные организации не могут платить за аренду помещения столько же, сколько коммерческие фирмы. Современная власть не доверяет даже наиболее авторитетным гражданским организациям, не зависящим экономически от политических, административных или бизнес-интересов. На практике государство по-прежнему стремится доминировать во всех сферах жизни общества (особенно в таких социально значимых сферах, как здравоохранение, социальное обеспечение и образование), все делать самостоятельно без консультаций с другими сторонами, даже если государственные действия затрагивают автономную гражданскую сферу. Высокий уровень социального недоверия к гражданской деятельности, а также уверенность многих чиновников в том, что гражданские организации в России – это просто еще один способ отмыwania денег и ухода от налогов, приводят к замедлению развития институтов гражданского контроля [7].

В свою очередь, граждане также не доверяют властям. Об этом свидетельствует мнение В. Федорова, который после изучения данных, полученных на основе проведенных его коллегами исследований национальных проектов, указывает, что в обществе «...главная проблема – кризис доверия. Люди привыкли, что за 15 лет реформ государство реально им не помогало. Оно только декларировало святые цели, на практике же делало все наоборот. После каждой реформы появлялась масса пострадавших от перемен людей. И сейчас, что бы власть ни делала, она всегда будет сталкиваться с этим недоверием. Поэтому люди ищут за каждым шагом власти... двойное дно» [8].

Ярким проявлением кризиса доверия являются острые социально-политические конфликты в обществе и отсутствие консенсуса по базовым ценностям и ключевым вопросам дальнейшего развития страны.

Большая часть государственных чиновников не желает отказываться от привычной авторитарной системы управления обществом и расширять сферу гражданской автоно-

мии. Участие в гражданских отношениях в условиях социальной турбулентности и вариативности будущего развития российского государства определяется личными интересами (как правило, коррупциогенного характера). Вероятнее всего, еще длительное время гражданский контроль в российском обществе будет носить ситуационный политический характер и развиваться в зависимости от конъюнктурных интересов тех или иных представителей правящих элит [7].

Хотелось бы отметить, что положительное значение имеет стремительное развитие информационных технологий, их интеграция в общественно-политические процессы. По образному выражению председателя Совета по развитию институтов гражданского общества при Президенте РФ М. Федотова, сегодня человек от государства «находится на расстоянии одного клика». «Для того чтобы человеку идти и организовывать общественную проверку, ему нужно отпрашиваться с работы, тратить время, силы, деньги. Сейчас все это сделать можно гораздо проще. Вполне достаточно, сидя дома, через компьютер зайти на соответствующие сайты, порталы, получить всю необходимую информацию и сделать все запросы, которые необходимы», – считает М. Федотов [9]. Яркими примерами в подтверждение этого мнения могут являться интернет-проекты «РосПил» и «Демократор.ру».

Нам особенно симпатичен интернет-проект «Демократор» [10], который представляет глобальную, универсальную и структурированную площадку публичного и открытого взаимодействия граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций гражданского общества.

Целями проекта заявлены:

- обеспечение и защита прав и свобод человека, гражданина и группы граждан, изъявивших желание на публичную и открытую реализацию своего конституционного права распространять информацию любым законным способом (ст. 29 п. 4 Конституции РФ), а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ);
- обеспечение прав граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 32 п. 1 Конституции РФ);
- содействие становлению институтов гражданского общества путем развития су-

ществующих и формирования новых горизонтальных и вертикальных связей в обществе на основе заложенных в информационной системе «Демократор» механизмов и принципов;

– предоставление гражданам, органам государственной власти и местного самоуправления, общественным организациям, партиям, профсоюзам, средствам массовой информации и другим для принятия поведенческих и управленческих решений информации по опубликованным проблемам, отправленным обращениям, полученным ответам, оценкам этих ответов и т. д., а также аналитической и статистической информации (обобщенной или выборочной) с учетом предусмотренных в «Демократоре» рубрикаторов и их комбинаций.

Общественный 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». Важно осознавать, что каждый ответственен не только за свою деятельность, но и за деятельность своего парламента, правительства, за внешнеполитическую деятельность своего государства. Если высшим должностным лицом государства от имени государства совершаются преступления, то каждый пассивный гражданин становится соучастником этих преступлений. В конечном счете, за эти преступления придется расплачиваться именно гражданам. Так неоднократно происходило в мировой истории, так происходит и в настоящее время. Пассивная политическая позиция для гражданина недопустима, поскольку, как известно, если гражданин не желает заниматься политикой, то вскоре она займется им [1].

В заключение хотелось бы отметить, что, конечно, общественный контроль не может решить всех проблем, но он создает условия для решения многих проблем и выступает действенным инструментом повышения эффективности и «прозрачности» деятельности органов государственной власти. Общественный контроль является определяющим вектором формирования гражданского общества, без которого невозможно построение демократического, правового государства и осу-

ществление модернизации экономики и общества.

1. Гончаров А.А. Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. Электронный журнал. 2011. № 2. URL: <http://umc.gu-unpk.ru/umc/arhiv/2011/2/goncharov.pdf> (дата обращения: 22.11.2013).
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). М., 2012.
3. Исакова Ю.С. Концептуализация понятия «гражданский контроль» в социологическом знании // Историческая и социально-образовательная мысль. 2013. № 2 (18). С. 147-151.
4. Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. 2009. № 1. С. 72-75.
5. Кочева О.Н., Аверкиев И.В. Гражданский контроль: понятия и технологии. URL: [http://control.prpc.ru/techn\\_03.shtml](http://control.prpc.ru/techn_03.shtml) (дата обращения: 22.11.2013).
6. Конституция РФ. URL: <http://www.rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html> (дата обращения: 22.11.2013).
7. Исакова Ю.И. Факторы формирования современных институтов гражданского контроля в России. URL: <http://www.teoria-practica.ru/-8-2011/sociology/isakova.pdf> (дата обращения: 22.11.2013).
8. Колесниченко А. Социолог Валерий Федоров «В отношениях народа и власти – кризис доверия» // Новые известия. 2006. 17 марта.
9. Иваненко И. Общественный контроль над органами власти в РФ: актуальные проблемы и перспективы реализации. URL: <http://strategiya-pmr.ru/?p=1191> (дата обращения: 22.11.2013).
10. Сайт интернет-проекта «Демократор». URL: <http://www.democrator.ru> (дата обращения: 22.11.2013).

1. Goncharov A.A. Sushchnost' i ponyatie grazhdanskogo kontrolya // Upravlenie obshchestvennymi i ekonomicheskimi sistemami. Elektronnyy zhurnal. 2011. № 2. URL: <http://umc.gu-unpk.ru/umc/arhiv/2011/2/goncharov.pdf> (data obrashcheniya: 22.11.2013).
2. Doklad o sostoyanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii (2011 g.). M., 2012.
3. Isakova Yu.S. Kontseptualizatsiya ponyatiya "grazhdanskiy kontrol'" v sotsiologicheskoy znaniy // Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'. 2013. № 2 (18). S. 147-151.
4. Goncharov V.V., Kovaleva L.I. Ob institutakh obshchestvennogo kontrolya ispolnitel'noy vlasti v Rossiyskoy Federatsii // Vlast'. 2009. № 1. S. 72-75.
5. Kocheva O.N., Averkiev I.V. Grazhdanskiy kontrol': ponyatiya i tekhnologii. URL: [http://control.prpc.ru/techn\\_03.shtml](http://control.prpc.ru/techn_03.shtml) (data obrashcheniya: 22.11.2013).
6. Konstitutsiya RF. URL: <http://www.rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html> (data obrashcheniya: 22.11.2013).
7. Isakova Yu.I. Faktory formirovaniya sovremennykh institutov grazhdanskogo kontrolya v Rossii. URL: <http://www.teoria-practica.ru/-8-2011/sociology/isakova.pdf> (data obrashcheniya: 22.11.2013).
8. Kolesnichenko A. Sotsiolog Valeriy Fedorov "V otnosheniyakh naroda i vlasti – krizis doveriya" // Novye izvestiya. 2006. 17 marta.
9. Ivanenko I. Obshchestvennyy kontrol' nad organami vlasti v RF: aktual'nye problemy i perspektivy realizatsii. URL: <http://strategiya-pmr.ru/?p=1191> (data obrashcheniya: 22.11.2013).
10. Sayt internet-proekta "Demokrator". URL: <http://www.democrator.ru> (data obrashcheniya: 22.11.2013).

Поступила в редакцию 17.12.2013 г.

UDC 316.35+330.3

PUBLIC CONTROL AS VECTOR OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY

Irina Ivanovna FILATOVA, Lipetsk Branch of Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation, Lipetsk, Russian Federation, Candidate of Economics, Associate Professor, Associate Professor of Economics and Finance Department, e-mail: Ifil48@mail.ru

One of the important directions of the state action is active interaction of all its bodies with the institutes of the civil society. In this process the control of the citizens for the fulfillment of state body's duties in front of the people is very important, abuse of power elimination, people rights and freedom protection, co-ordination of generally important society interests, its individuals and the state.

In the modern condition the role and the importance of the public control increases frequently thanks to the demands of state management modernization, corruption struggle, and quality improve of the state functions realization and rendering of the state service.

The main goal of the present issue is the meaning research, functions and methods of the public control, subjects of its realization as well as some practice of its implementation in the sphere of the civil society in the modern Russia. The attempt is made to examine the correlation of the meaning "civil" and "public control", to mark out some particularities of the application spheres of the public control in the condition of information and computerization using the websites, internet-platform and websites of different institutes of the civil society.

*Key words:* civil society; state; public control; citizen.