Оксана КОРОТЕЕВА

Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности

Законопроект «Об основах общественного контроля», внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации, закладывает основы для кардинального изменения отношений власти и общества, а также формирует возможности для переформатирования всей системы государственного управления.

Это необходимо для повышения эффективности деятельности органов исполнительной и законодательной власти, органов местного самоуправления. Возможности такой перестройки системы государственного управления на сегодняшний момент носят лишь потенциальный характер. Их можно реализовать только на основе ключевой идеи, определяющей цель и смысл общественного контроля – идеи «общественного интереса».

Общественные интересы понимаются как законные интересы неопределенного круга лиц, связанные с обеспечением их безопасности и благополучия, соблюдением их прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и нормами международного права. К общественным интересам прежде всего относят правоотношения в области защиты окружающей среды, социального обеспечения, труда, образования, здравоохранения, культуры, науки, санитарно-эпидемиологического благополучия, контроля за расходованием бюджетных средств, правоохранительной деятельности, обороны, а также правоотношения в иных сферах, рассматриваемых гражданским обществом непосредственно или через его представителей в качестве общественно значимых[1].

К сожалению, идея «общественного интереса», будучи ключевой в проекте Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», разработанном Общественной палатой Российской Федерации, не вошла в финальный документ, внесенный в Государственную Думу Российской Федерации. Таким образом, из законопроекта исчез его основной концептуальный принцип. Наблюдение за действиями органов власти и местного самоуправления, общественная проверка, анализ и общественная оценка издаваемых ими нормативно-правовых актов и принимаемых органами власти решений[2] не могут быть целью общественного контроля, так как без концепции «общественного интереса» не ясно, что конкретно, а, главное, зачем контролировать.

Изъятие из законопроекта его ключевого концепта «общественные интересы» существенно снижает не только вероятность реализации возможности сущностного переформатирования системы государственного управления, направленного на повышение эффективности деятельности органов исполнительной и законодательной власти, но и практически «сводит на нет» саму идею общественного контроля, как основы для укрепления доверия власти и общества в ходе совместной работы по достижению общественных интересов. А, следовательно, общественный контроль перестает создавать условия для содержательного взаимодействия общества и власти, способствующего социальной солидарности, социальной сплоченности.

Представленный в Государственную Думу Российской Федерации законопроект имеет ряд положений, которые впоследствии могут негативно повлиять на реализацию мероприятий общественного контроля вплоть до его полной парализации. В частности, требуется расшифровать принцип недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного

[1] Проект Федерального Закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» // http://www.oprf.ru/documents/505/1884/newsitem/19802

[2] Проект Федерального Закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=471327-6&02

Оксана Коротеева, кандидат психологических наук, член Комитета по социальной политике Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», эксперт Общественной палаты Российской Федерации, доцент РАНХиГС (119571, Москва, Проспект Вернадского, 82). E-mail: fpia2007@yandex.ru

Аннотация: В статье представлен анализ проекта закона «Об основах общественного контроля». Определены особенности функции общественного контроля, субъектов и объектов этой деятельности. Даны рекомендации по повышению эффективности взаимодействия власти и общества в сфере государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, объекты общественного контроля, общественный интерес.

контроля в деятельность органов власти, местного самоуправления, иных объектов общественного контроля, представив исчерпывающий перечень оснований для проведения подобных мероприятий. Кроме того, принцип обязательного рассмотрения объектами общественного контроля его итоговых документов, компенсируется необязательностью их учета в деятельности органов власти, так как законопроект предусматривает учет результатов общественного контроля только «в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами». Понятно, что не всегда и не все рекомендации можно учесть в деятельности органов власти, однако, учет или не учет рекомендаций должен быть обязательно обстоятельно мотивирован. И требование «мотивированного заключения объекта общественного контроля о возможности учета рекомендаций, полученных в результате контрольных мероприятий» должно быть, на наш взгляд, законодательно закреплено.

Необходимо обеспечение принципа «самостоятельности и независимости субъектов общественного контроля», который без соответствующей финансово-экономической поддержки реализовать на практике вряд ли будет возможно. Решение задач, поставленных перед субъектами общественного контроля, требует высокого профессионального уровня исполнителей, их существенных временных затрат, работы на постоянной основе, что также не возможно без финансового обеспечения. Думается, что для обеспечения истинной независимости субъектов общественного контроля целесообразно их финансирование из специального федерального фонда или из федерального бюджета.

Говоря о субъектах общественного контроля, определенных законопроектом, следует отметить ряд существенных моментов.

Во-первых, закрытый список субъектов общественного контроля исключает из системы общественного контроля его наиболее эффективные и результативно действующие элементы, такие как общественные и некоммерческие организации (НКО). Опыт общественного контроля [Доклад о состоянии..., 2012; Доклад об эффективности..., 2013] реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» показывает, что именно некоммерческие организации наиболее активны и продуктивны в осуществлении мероприятий общественного контроля, в то время как общественные палаты регионов в большинстве своем формально участвовали в мониторинговых мероприятиях. Активную позицию занимали лишь некоторые члены региональных общественных палат, чаще всего представлявшие профильные некоммерческие организации.

Во-вторых, существующий сегодня порядок формирования общественных палат регионов и муниципальных образований, а также возложение обязанностей по обеспечению их деятельности преимущественно на профильные органы власти (которые, согласно законопроекту «Об основах общественного контроля», должны являться объектами общественных контрольных мероприятий) препятствует реализации принципа независимости и самостоятельности субъектов общественного контроля. Кроме того, как показывает наш анализ, муниципальные общественные палаты еще очень слабы и обладают мизерным опытом эффективной реализации мероприятий общественного контроля.

В-третьих, законопроектом не определяется ключевой субъект, организующий работу по общественному контролю. Существует множество диссоциированных субъектов общественного контроля: общественные палаты (региональные, муниципальные, федеральная), общественные советы (федеральных и региональных органов власти, а также общественные инспекции, общественные наблюдательные комиссии и т.д.), которые, в соответствии со ст. 16 законопроекта «Об основах общественного контроля», в целях координации своей деятельности, объединения усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля вправе создавать ассоциации и союзы, а также проводить совместные мероприятия.

Принимая во внимание вышеизложенные факты, демонстрирующие слабую субъектность и самостоятельность палат и советов, недостаточный опыт результативного общественного контроля и эффективного взаимодействия, их фактическую разобщенность, было бы целесообразно законом закрепить статус ключевого субъекта общественного контроля, обеспечивающего координацию, методическое, консультационное, информационное, а возможно, и финансовое обеспечение работы системы общественного контроля. Роль такого ключевого субъекта могла бы исполнять Общественная палата Российской Федерации.

Наша практика показывает, что не только субъекты общественного контроля пока не обладают практиками и навыками такой деятельности, но и органы власти регионального и муниципального уровней не готовы к введению системы общественного контроля. У них отсутствуют навыки конструктивного взаимодействия с общественностью в лице общественных активистов, некоммерческих организаций, общественных палат. Существует страх органов власти перед некоммерческими организациями. Все это ведет к формальному соблюдению требований взаимодействия власти и общества в формате информационной открытости. Так, в частности, органы власти в регионах стараются максимально сократить число представителей НКО, включенных в советы, обеспечивающие организацию работы по осуществлению независимой оценки качества оказания социальных услуг. Зачастую такие советы на 2/3 состоят из руководителей учреждений и

чиновников или включают только аффилированных с органами власти представителей общественности. Не достаточное понимание выгод и преимуществ общественного контроля самой властью, ведущего, в первую очередь, к появлению новых способов и механизмов решения существующих социальных проблем.

Учитывая, что создание системы общественного контроля формирует новую культуру взаимоотношений власти и общества, когда именно общество формулирует повестку дня для власти и осуществляет экспертную оценку ее проектов и программ, а также, принимая во внимание, что создается новое направление деятельности для органов власти – организация взаимодействия с субъектами общественного контроля, требуется целенаправленная подготовка, как субъектов, так и объектов общественного контроля.

Повысить эффективность и результативность общественного контроля, а также обеспечить его реальную независимость от региональных и муниципальных элит, могло бы также более тесное взаимодействие субъектов, осуществляющих этот вид деятельности, со структурами, реализующими иные виды контроля (в частности, государственный и муниципальный контроль). Ключевым звеном такого взаимодействия могли бы стать полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах и главные федеральные инспектора в субъектах, входящих в федеральный округ. Именно они могли бы взять на себя контроль за формированием региональных и муниципальных общественных палат, общественных советов при территориальных органах федеральных органов исполнительной власти и региональных органах исполнительной власти, тем самым обеспечивая их реальную независимость. Повышению эффективности и результативности общественного контроля способствовало бы осуществление полпредами и главными федеральными инспекторами взаимодействия с субъектами общественного контроля регионального и муниципального уровней. Это помогло бы консолидировать усилия общественности по осуществлению общественного контроля исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах федерального округа.

Возможности для включения института полпредов в организацию системы эффективного общественного контроля в качестве ключевого звена, обеспечивающего взаимодействие различных структур, реализующих функции контроля, заложены в Положении о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе . Согласно данному документу, основными задачами полномочного представителя являются: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации, а также организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти. Кроме того, согласно Положению, в функции полпреда входит организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями, и организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Через систему президентского контроля возможно обеспечить конструктивный диалог всех субъектов общественного контроля (общественные советы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; общественные советы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в муниципальных образованиях; региональные и муниципальные общественные палаты), а также их результативное взаимодействие (в первую очередь, в части учета итогов общественного контроля) с объектами общественного контроля, такими как территориальные органы федеральных органов исполнительной власти; органы исполнительной и законодательной власти, органы местного самоуправления. Важным результатом такой работы станет повышение эффективности общественного контроля, а также содействие органам, осуществляющим государственный контроль (надзор) на территории региона. Будет организовано взаимодействие при осуществлении общественного контроля с органами государственной власти или органами местного самоуправления, в том числе органами, осуществляющими государственный или муниципальный контроль (надзор). Будет налажено взаимодействие с субъектами общественного контроля в регионе и осуществлена координация данного вида деятельности общественными советами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, в целях организации независимого эффективного и результативного общественного контроля возможно введение системы «двух ключей». Первый «ключ» находится у Общественной палаты Российской Федерации, осуществляющей координацию мероприятий общественного контроля, обеспечивая их методическое, консультационное, информационное сопровождение. Второй «ключ», обеспечивающий взаимодействие и координацию работы структур общественного контроля на региональном и муниципальном уровне, их взаимосвязь с различными субъектами контроля, находится в ведении полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации.

Литература

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. М., Общественная палата Российской Федерации, 2013. 132 с.

Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год. М. Общественная палата Российской Федерации. 2013.

Проект Федерального Закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=471327-6&02

Дополнительная литература

Антипьев К.А. Общественный контроль в системе местного самоуправления // Вопросы управления. 2012. № 2. С. 186–190.

Кошкин А.В. Общественный контроль в системе государственного и муниципального управления // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. 2013. № 1. С. 5–8.

Лукьянова В.В. Общественный контроль над деятельностью органов государственного и муниципального управления // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 10 (111). С. 141–146.

Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России / С.М. Зубарев, Л.Я. Полуян, Селиверстов В.И. и др.; отв. ред. С.М. Зубарев. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Центр правовых исследований и консалтинга. М. 2011. 183 с.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF PUBLIC SCRUTINY: REALITIES AND OPPORTUNITIES

Oksana Koroteeva, Ph.D., (Sociology), Committee Member on Social Policy of the Russian public organization «Business Russia», an expert of the Public Chamber of the Russian Federation, Associate Professor at the Russian Presidential Institute of Management and Public Administration (RANEPA) (82 Vernadskogo Avenue, Moscow 119571). E-mail: fpia2007@yandex.ru

Summary: The article presents an analysis of the draft law «On the fundamentals of public scrutiny.» The peculiarities of the functions of public scrutiny and the subjects and objects of this activity. The author extrapolates recommendations in order to improve the efficiency in the interaction between government and society in the field of Public Administration.

Keywords: social control, subjects of public control, objects of public scrutiny, the public interest.

References

Doklad o sostoianii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii za 2013 god [Report on the status of civil society in the Russian Federation for 2013]. Moscow, Obshchestvennaia palata Rossiiskoi Federatsii, 2013. 132 p.

Doklad ob effektivnosti provodimykh v Rossiiskoi Federatsii antikorruptsionnykh meropriiatii i uchastii institutov grazhdanskogo obshchestva v realizatsii antikorruptsionnoi politiki za 2013 god [Report of the effectiveness of the Russian Federation anti-corruption measures and the participation of civil society in the implementation of anti-corruption policy for 2013]. Moscow. Obshchestvennaia palata Rossiiskoi Federatsii. 2013.

Proekt Federal'nogo Zakona «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolia v Rossiiskoi Federatsii» [Draft Federal Law «On the fundamentals of public scrutiny in the Russian Federation»] // http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=471327-6&02



ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАУКИ

19 июня в ИТАР-ТАСС прошла презентация аналитического доклада «Национальная научно-технологическая политика «быстрого реагирования»: рекомендации для России»[1], который был подготовлен Центром научно-технической политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Впервые была разработана и представлена система информационной поддержки экспертов на основе анализа публикационной активности и регистрации патентов по всему миру с целью определения прорывных научных направлений.

Выступившая Н.Г. Куракова подчеркнула, что сегодня в России расходуются большие средства на исследования, однако нужного результата, когда бы наша страна была выведена в лидеры по разработке новых направлений и их внедрению в промышленное производство, получить пока не удается. Теперь же появляется надежный инструментарий для того, чтобы можно было быстро государству и частному бизнесу реагировать на новые тенденции в сфере исследований, правильно, с умом тратить деньги.

Она и ее коллега В.Г. Зинов подчеркнули, что для исследований критически важны крупные компании, которые бы видели собственные конкурентные преимущества в научных разработках, направляли бы средства на поиски новых продуктов и технологий. Однако, в конечном счете, основным творцом научно-технического прогресса был и остается изобретатель, исследователь, ученый, и нужно прикладывать усилия, чтобы он получал поддержку и обогащал, умножал знание.

Соб.инф.

[1] Куракова Н.Г., Зинов В.Г., Цветкова Л.А., Еремченко О.А., Комарова А.В., Комаров В.М., Сорокина А.В., Павлов П.Н., Коцюбинский В.А. Национальная научно-технологическая политика «быстрого реагирования»: рекомендации для России: аналитический доклад. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. 160 с