

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются теоретические аспекты контроля в целом и общественного контроля в частности, определяются цели, задачи, принципы общественного контроля, доказываются необходимость контроля со стороны общества за деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

Ключевые слова: контроль, народный контроль, общественный контроль, органы власти, государственное управление, муниципальное управление.

При рассмотрении вопроса об общественном контроле над органами государственного и муниципального управления стоит отметить отсутствие определенной точки зрения в современной науке о таких понятиях, как контроль в общем и общественный контроль в частности. Как известно, контроль представляет собой, во-первых, составную часть управления экономическими процессами и объектами, которая заключается в наблюдении за объектом для проверки соответствия наблюдаемого состояния данного объекта необходимому и желаемому состоянию, предусмотренному законами, инструкциями, иными нормативными актами, а также планами, программами, проектами, договорами, соглашениями; во-вторых, контроль над объектом, сосредоточение прав по управлению объектом, реальную власть в одних руках [1].

При этом в Толковом словаре великорусского языка В.И. Даля термин «контроль» определяется как «учет, повърка счетовъ, отчетности; присутственное место, занимающееся повъркою отчетовъ» [2].

Важно отметить, что в истории России был прецедент создания мощной системы народного контроля, закрепленного на законодательном уровне и занимающего важное место в функционировании государства [3].

Элементы контроля как универсального механизма взаимодействия государства и общества коренятся в идущем из глубины веков скандинавском институте омбудсмана, народных собраниях (вече), в действиях различных представителей государства, в конституционном контроле, возникшем в США в начале XIX в.

Советское общество и государство предложили свой вариант организации контроля, посредством чего был накоплен огромный опыт не только контрольно-ревизионной работы, но и привлечения и обучения страны делу управления государством. Представляется возможным рассмотреть основы народного контроля, присущего советской действительности.

В России в 1917 г. установилась новая общественно-экономическая формация, новые отношения государственной власти и народа. Появились новые формы самоорганизации общества, которые стали основой государственной власти, – Со-

* © Лукьянова В.В., 2013

Лукьянова Валентина Васильевна (vv2724@mail.ru), кафедра экономики и муниципального управления Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

веты народных депутатов. И, что еще важнее, осуществился прорыв в формировании народного контроля и участия народа в управлении всеми сторонами экономического производства, быта и социального развития. Начало формированию общественного контроля в СССР было положено созданием в 1957 г. Комиссии советского контроля Совмина СССР. Организация народных контрольных органов связана с изданием положения ВЦИК о рабочем контроле, принятого 14 ноября 1917 г.

К концу 1919 г. фактически существовало 3 системы контроля: народный комитет госконтроля, ведомственные контрольные органы при главках, центрах, рабоче-крестьянские инспекции (РКИ). Выполняемые ими функции нередко пересекались, что создавало путаницу.

Конституция 1977 г. в ст. 9 определила, что усиление народного контроля представляет собой одно из базовых направлений развития социалистической демократии, а в ст. 48 закрепила право граждан СССР на участие в управлении общественными и государственными делами. Таким образом, обеспечивалась возможность избирать и быть избранным в Советы народных депутатов и иные выборные государственные органы, принимать участие во всенародных голосованиях и обсуждениях, народном контроле, в работе общественных организаций, государственных органов и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и собраниях по месту жительства. В соответствии с ч. 3 ст. 126 Конституции СССР вторая сессия Верховного Совета СССР десятого созыва 30 ноября 1979 г. приняла закон «О народном контроле в СССР».

Таким образом, утвержденный народный контроль содержал в себе черты как общественных, так и государственных начал. То, что он осуществлялся общественностью, характеризует его как общественную функцию. Одновременно с этим контроль имеет и черты государственной функции, так как основой его является воля партийно-государственного аппарата, которая выражается в проводимой политике и правовых актах. Таким образом, можно отметить проблему обеспечения баланса свободы и власти, так как, с одной стороны, реальная свобода индивида вне сильной государственности невозможна, с другой стороны, сильное государство, которое не обеспечило последовательную защиту свободы, обречено на переход в тоталитарный режим.

Важнейшим направлением деятельности органов народного контроля можно назвать контроль за выполнением государственных планов социального и экономического развития и плановых заданий, повышение эффективности, качества работы и общественного производства, внедрение в производство достижений науки и техники, выявление резервов народного хозяйства [3].

Вместе с охраной государственных интересов, интересов общественных организаций к перечню задач органов народного контроля относилась также и защита прав советских граждан от нарушений со стороны общественных и государственных органов, их должностных лиц.

Народный контроль распространялся практически на все органы Советского государства. Особенностью его было то, что комитеты обладали системой прав властного характера, например, производили денежные начеты, налагали на виновных должностных лиц взыскания, отстраняли от занимаемых должностей лиц, допустивших грубые нарушения государственной дисциплины, срыв выполнения решений партии и правительства и др. О важности народного контроля говорит и то, что председатель группы народного контроля по инициативе администрации не мог быть уволен с работы или переведен на нижеоплачиваемую работу в порядке дисциплинарного взыскания без предварительного согласия соответствующего Комитета народного контроля [3].

Таким образом, можно сделать вывод, что система органов народного контроля демонстрирует существенные достоинства, значимые для развития общественного контроля и в настоящее время:

— во-первых, народный контроль в условиях советской действительности положительно повлиял на развитие экономики, укрепление государственной, прежде всего плановой, дисциплины, повышение ответственности каждого работника за порученное дело;

— во-вторых, деятельность этих органов ни в коем случае нельзя назвать формальной. Они в действительности оказывали существенное воздействие на функционирование подконтрольных органов власти;

— в-третьих, в системе народного контроля были предусмотрены элементы профессионализма в контрольной деятельности. Например, для проведения проверок и ревизий комитетами народного контроля создавались комиссии, бригады, штабы, в которые обязательно привлекались необходимые квалифицированные специалисты, а также специалисты из родственных отраслей управления в целях оказания проверяемому объекту квалифицированной помощи в устранении недостатков в работе;

— в-четвертых, обеспечивался отбор народных контролеров. К кандидатам (членам комитетов, групп, постов народного контроля) предъявлялись определенные требования, которые касались, прежде всего, их морально-деловых качеств, общественной позиции и положения. Таким образом, реализовывался принцип, согласно которому не все граждане должны и правомочны участвовать в деятельности органа власти.

При этом нельзя не отметить и негативных тенденций сформированной системы народного контроля. Так, доминирующее положение партийно-государственного аппарата оказывало влияние на сущность контрольной деятельности, вследствие чего народный контроль зачастую становился элементом тотального государственного контроля над личностью. Помимо прочего насаждаемые «сверху» политика и контроль в дальнейшем являлись барьером к проявлению инициатив и проведению социально-экономических реформ. Негативной была и практика излишнего насаждения все новых и новых, дублировавших друг друга народных органов, количество которых к концу правления Советов выросло почти в 10 раз, что привело со временем к падению эффективности народного контроля.

Другим важным негативным фактором является то, что органы народного контроля нельзя полностью считать институтами гражданского общества. Причина в том, что порядок формирования данных субъектов общественного контроля определялся верховными государственными органами. Так, органы народного контроля назначались по решению верховных советов союзных и автономных республик, советов народных депутатов регионов СССР. В связи с этим деятельность народного контроля не всегда была ориентирована на защиту прав и интересов граждан.

При этом постепенно народный контроль стал проводиться во многом формально («из центра»), что противоречило самой идее общественного контроля. Модель общественной организации устанавливала особое место профсоюзов, выступающих от имени трудящихся. Постепенно происходило сращивание властных партийных структур и профсоюзных структур, что во многом определило снижение эффективности действий общественных организаций и государства в целом.

Таким образом, можно сделать вывод, что народный контроль, созданный в советское время, внес весомый вклад в развитие системы участия общества в управлении делами государства. Народный контроль в условиях советской действительности положительно повлиял на развитие экономики, укрепление государственной, прежде всего плановой, дисциплины, повышение ответственности каждого работника за порученное дело. Создание системы общественного контроля в структуре советской власти явилось беспрецедентным шагом, направленным на становление гражданского общества и правового государства [3].

Анализ научной литературы по вопросам и проблемам контроля и действующего законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод о существовании следующих видов контроля: государственного, бухгалтерского, банковского, производственного, общественного и др. При этом на данный момент по вопросам общественного контроля действующее законодательство не представляет собой стройную систему, а содержит только разрозненные упоминания данного института, что влечет появление затруднений в науке и на практике.

Считается, что в России термин «общественный контроль» в отношении деятельности органов государственного и муниципального управления впервые использовался применительно к экологическому контролю, но длительное время общественный экологический контроль самостоятельного значения не имел и был только составной частью системы государственных контрольных органов [4, с. 265].

Для примера можно отметить, что в настоящее время термин «общественный контроль» можно встретить в Земельном кодексе Российской Федерации [5], в федеральных законах № 138-ФЗ от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [6], № 32-ФЗ от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» [7] и др., но определение понятия общественного контроля в законодательстве Российской Федерации не закреплено. Именно поэтому в науке существует множество точек зрения по данному вопросу.

Общественный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации общественными и некоммерческими объединениями в порядке, который установлен их уставами, а также в соответствии с законодательством гражданами за подготовкой и принятием органами управления государственной власти и органами местного самоуправления решений, которые затрагивают их интересы, и в целях предотвращения нарушения законодательства в определенной сфере.

Целью общественного контроля за деятельностью органами управления является обеспечение законности и дисциплины в социально-культурной, экономической, правоохранительной, административной и иных областях государственного управления посредством реализации возможностей общества (см. подробнее [8]).

Институт общественного контроля основан на конституционных принципах, иными словами, тех руководящих идеях или началах, в соответствии с которыми осуществляется правовое регулирование общественных отношений.

К принципам общественного контроля можно отнести: верховенство закона, политический и идеологический плюрализм, принципы экономической свободы, многообразие форм собственности. Можно сделать вывод, что принципы общественного контроля во многом повторяют принципы гражданского общества не случайно, так как общественный контроль представляет собой форму воздействия гражданского общества на органы государственного и муниципального управления. Таким образом, принципы функционирования гражданского общества одновременно являются принципами общественного контроля.

Субъектами реализации общественного контроля являются общественные объединения и некоммерческие организации, а также граждане, входящие в их состав.

К особым субъектам общественного контроля можно отнести Общественную палату Российской Федерации, которая представляет собой объединение, обладающее специфическими особенностями и наделенное полномочиями в области общественного контроля. Так, Общественная палата осуществляет общественный контроль за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации.

Как субъекты общественного контроля, граждане реализуют контрольные функции через участие в деятельности общественных объединений, а также имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [1].

Наряду с иными видами общественного контроля, осуществляемыми со стороны граждан, в последнее время весьма эффективными являются индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данная форма общественного контроля детально регламентирована Федеральным законом № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Необходимо отметить, что для осуществления общественного контроля в данной форме гражданам не требуется каких-либо дополнительных мер или членства в общественной организации, что обеспечивает доступ любого гражданина к осуществлению общественного контроля.

Общество и государство заинтересованы во взаимодействии, важной составляющей которого является механизм общественного контроля. Последний позволяет решать возникающие проблемы между гражданами и государством путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности, служит важнейшим условием реализации провозглашенного Конституцией РФ принципа народовластия. В современных условиях значительную роль призван играть прямой общественный контроль, который служит незыблемым условием оптимизации контрольной деятельности в масштабах всего государства.

Институты гражданского общества имеют право участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления, а формы такого участия получают все большее распространение [1].

Необходимостью модернизации, развития государства, повышения эффективности функционирования государственного аппарата продиктована потребность в развитии институтов гражданского общества и совершенствовании механизма реализации общественного контроля в России. Более того, без обеспечения действенного общественного контроля на современном этапе развития Российского государства невозможно решить ни одну из поставленных руководством страны стратегических задач, включая ограничение коррупции.

Как известно, наличие тесной взаимосвязи и взаимопонимания между государством и обществом является залогом и неотъемлемым требованием эффективного управления, под которым принято понимать способность государственной и местной власти отвечать на запросы общества и, вызывая доверие населения, сохранять при этом независимость от групп. При таком подходе управленческий аппарат должен, находясь под контролем общества, обеспечивать разумный баланс с ним и одновременно реализовывать свое предназначение гаранта безопасности, стабильности и развития. Общественный контроль, соответственно, является неотъемлемым условием развития современного демократического общества и правового государства.

Таким образом, Конституция РФ характеризует Россию как демократическое, правовое государство, но при этом необходимо закрепить на законодательном уровне участие населения страны в управлении государством и развитие эффективной системы обратной связи в форме общественного (гражданского) контроля за деятельностью государственных органов, органов власти местного самоуправления и должностных лиц.

Библиографический список

1. Кузнецов А.С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 113–117.
2. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. М.: ИНФРА-М, 2009. 864 с.
3. Полещук А.С. Общественный контроль в структуре советской власти // Юристы-Правоведь. 2011. № 4. С. 108–113.
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Е.Н. Абанина [и др.], под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010.
5. Земельный кодекс Российской Федерации: [федер. закон № 136-ФЗ от 25.10.2001 (ред. от 23.07.2013)] // Российская газета. 2001. 30 октября. № 211–212.
6. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: [федер. закон № 59-ФЗ от 02.05.2006 (ред. от 02.07.2013)] // Российская газета. 2006. 5 мая. № 95.
7. Об Общественной палате Российской Федерации: [федер. закон № 32-ФЗ от 04.04.2005 (ред. от 23.07.2013, с изм. от 02.11.2013)] // Российская газета. 2005. 7 апреля. № 70.
8. Лукьянова В.В. Бюджет для населения // Основы экономики, управления и права. 2013. № 5 (11).

*V.V. Lukyanova**

SOCIAL CONTROL OVER THE ACTIVITY OF BODIES OF PUBLIC AND MUNICIPAL MANAGEMENT

In the article theoretical aspects of control as a whole and social control in particular are viewed; aims, goals and principles of social control are defined; the necessity of control over the activity of bodies of state and municipal power is proved.

Key words: control, popular control, social control, bodies of power, state management, municipal management.

* *Lukyanova Valentina Vasilievna* (vv2724@mail.ru), the Dept. of Economics and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.