

9. Шаров Ю. Модели реализации концепции «приоритет-проект» в муниципальном менеджменте // Управление проектами и развитие производства, 2001. № 1. С. 17 – 23.

10. ДСТУ-П ІВА 4:2010: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. На заміну ДСТУ-П ІВА 4:2006; надано чинності 2010-04-01. К. : Держспоживстандарт України, 2010. XII, 47 с.

11. Павлова С. Н. Методические основы оценки инновационного развития региона // Российский экономический интернет-журнал, 2011. № 2. Режим доступа : <http://www.e-rej.ru/Articles/2011/Pavlova2.pdf>. – Назв. с экрана.

12. Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Роберт С. Каплан, Дейвид П. Нортон; пер. с англ.; 2-е изд., доп. М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003.

13. Лебедев М. А. Устойчивое развитие в Украине: проблемы и возможности // Проблемы стійкого розвитку України : матер. міжнар. наук. конф. К. : Всеукр. екологічна ліга, 2004. – С. 15 – 18.

УДК 351

Попова Е.А.

Совершенствование механизмов общественного контроля как фактор повышения эффективности государственного управления

В статье рассмотрены современные механизмы общественного контроля, проведен анализ деятельности открытого правительства, предложены новые технологии государственного управления, основанные на широком вовлечении граждан.

Ключевые слова: общественный контроль, открытое правительство, эффективность государственного управления

Общественный контроль является одним из наиболее эффективных механизмов взаимодействия гражданского общества и органов власти, направленных на повышение эффективности их деятельности. Это связано, прежде всего, с тем, что на современном этапе развития общества эффективность государственного управления зависит от оценки данной деятельности гражданами страны и возможностей их участия в процессах принятия политических решений. В настоящее время индекс эффективности правительства России, рассчитанный на основе методики Всемирного банка по определению эффективности правительства (Governance Research Indicator Country Snapshot-GRICS), составляет всего 41,6 пункт из 100 возможных, в то время, как эффективность правительства в Великобритании оценивается в 92,3 пункта, в Германии в 91,9, во Франции в 89,5 пунктов [1]. Соответственно, актуализируется проблема качественных изменений инструментов, способствующих повышению эффективности государственного управления, в процессе перехода к новой экономическо-политической ситуации. Представляется, что общественный контроль позволит повысить качество принимаемых нормативно-правовых актов, регулирующих различные сферы жизнедеятельности общества, выявить должностных лиц, ответственных за нарушения действующего законодательства.

Идеи использования народного контроля зародились в России в 1917 г., когда были созданы Советы народных депутатов и рабоче-крестьянские инспекции. Институт общественного контроля в России получил новый импульс для развития в

1957 г. после создания Комиссии советского контроля Совмина СССР. 9 декабря 1965 г. утверждено совместное постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 19 декабря 1968 г. об органах народного контроля в СССР. 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», который реализовал права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами, на участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства [2].

Созданные институты народного контроля частично реализовывали заявленные выше права граждан, однако, существенным недостатком системы общественного контроля в СССР являлось сращивание данных структур с партийно-государственными органами управления.

В современной России отсутствует единая правовая база, регламентирующая процессы в сфере общественного контроля. Термин «общественный контроль» встречается в Земельном кодексе Российской Федерации, в Федеральных законах от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и т.д. Анализ данных нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод, что фрагментарно различные ведомства акцентируют внимание на возможностях общественного контроля, но единства подходов в настоящее время не выработано.

Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [3], Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководстве которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководстве которыми осуществляет Правительство Российской Федерации», Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководстве деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» [4] позволили внедрить отдельные элементы общественного контроля путем создания общественных советов при различных министерствах и ведомствах. В основном общественные советы функционируют благодаря их тесной интеграции с властными структурами. Население не принимает активное участие в деятельности такого рода структур, ориентированных на внедрение институтов общественного контроля. Однако согласно Указу Президента от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», общественные советы должны стать механизмом общественного контроля за деятельностью чиновников.

Сейчас отношение к общественным советам в обществе неоднозначное, признал председатель Научно-консультативного совета при Общественной палате Владислав Гриб: «Несколько лет назад, когда создавались механизмы общественного контроля и общественных советов, многие из них были декоративными – возглавляли их руководители ведомств, у советов не было полномочий, состав формировался самими ведомствами». Он пояснил, что новые общественные советы должны быть не только экспертным и консультативным органом, но и заниматься общественным контролем [5]. В настоящее время рабочей группой Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства подготовлен Проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и поэтапный план совершенствования форм и методов общественного контроля (дорожная карта). Данные документы направлены на дальнейшее совершенствование институтов общественного контроля, определяются основные определения и принципы общественного контроля, главные цели и задачи совершенствования общественного контроля в Российской Федерации, основные формы и методы общественного контроля.

Особый интерес представляют основные направления совершенствования форм и методов общественного контроля в Российской Федерации, представленные в вышеназванных документах [6]:

1) Создание организационных и правовых основ общественного контроля в Российской Федерации посредством законодательного и нормативного правового регулирования.

2) Внедрение и развитие механизмов открытости органов государственной власти и местного самоуправления.

3) Создание условий (стимулирование) для вовлеченности широких масс населения и институтов гражданского общества в лице реальных НКО в осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов власти и местного самоуправления.

В целях анализа участия граждан в общественном контроле за деятельностью органов государственной и муниципальной власти автором настоящей статьи проведено социологическое исследование среди различных категорий граждан, направленное на выявление степени их участия в механизмах общественного контроля. Так при подготовке опросных листов были поставлены задачи оценить заинтересованность граждан в работе открытого правительства, степень участия в наблюдательных, консультативных, экспертных советах и общественных обсуждениях законопроектов¹.

1. На вопрос «Интересует ли вас деятельность открытого правительства?» 30% ответили утвердительно, 10% отрицательно, 60% затрудняются с ответом или не знакомы с деятельностью открытого правительства.

2. На вопрос «Вы участвовали в общественном обсуждении законопроектов на сайтах органов государственной и муниципальной власти?» только 6% ответили утвердительно, 94% не принимали участия в общественных обсуждениях.

3. На вопрос «Вы участвовали в общественных слушаниях?» только 11% ответили утвердительно.

4. В профсоюзных организациях состоят 20% респондентов.

5. Участие в работе наблюдательных, консультативных и экспертных советах принимают только 3% опрошенных.

¹ В опросе приняли участие 438 человек. Данные представлены по состоянию на 30.09.2013.

6. Порталом государственных и муниципальных услуг пользовались 52% опрошенных, посещают сайты своих муниципальных образований 67%.

7. Деятельностью некоммерческих организаций интересуются 21%, 34% считают, что в России формируется гражданское общество.

Анкетирование позволило сделать следующие выводы: степень участия граждан в процедурах общественного контроля крайне низкая, общественность не участвует в обсуждении законопроектов. Однако созданный Портал государственных услуг, благодаря сервисам в сфере получения государственных услуг, доступным гражданам, активно используется половиной опрошенных. Также пользователи сети Интернет посещают сайты своих муниципальных образований.

Представляется, что еще одним инструментом общественного контроля, кроме участия в общественных советах, учреждаемых при федеральных органах исполнительной власти, является участие граждан в работе открытого правительства. Опрос показал, что большинство опрошенных не отслеживает информацию о деятельности открытого правительства. Развитием структур НКО и проблемами формирования гражданского общества интересуется лишь треть опрошенных, что свидетельствует о минимальном регулирующем воздействии данных структур на деятельность органов государственной власти.

В условиях широкого распространения сетевых коммуникаций сформированы сетевые сообщества граждан, так называемые «пятое сословие» (по отношению к основным СМИ как к «четвертому сословию») [7], которые активно анализируют и критикуют существующие институты государственного управления. «Виртуальная общественность» характеризуется анонимностью публичных действий, которая, с одной стороны, предоставляет возможность развиваться электронной демократии, а, с другой стороны, представляет опасность в связи с возможностями оказывать дестабилизирующие воздействия на поведение толпы через концентрацию информационных ресурсов в руках узкого круга лиц, будь то представители правящей элиты или неформальные общественные объединения. Данные виртуальные институты общественного контроля должны получать информацию о деятельности органов государственной власти из доступных и достоверных источников.

Особый интерес представляет анализ ответов на вопросы, связанные с возможностью подачи жалоб на действия должностных лиц органов власти и результатами решений органов власти по итогам рассмотрения обращений граждан. Как показал опрос, только 13% опрошенных обращались с жалобами на действия должностных лиц, из них только 9% удовлетворены результатами обращений. Таким образом, построение системы открытого государственного управления основано, прежде всего, на политической воле правящей элиты.

Так одной из приоритетных задач в рамках модернизации является реализация публичных функций органов государственной власти. По итогам рассмотрения материалов по данной проблеме на заседании коллегии Минэкономразвития РФ 29 апреля 2013 года отмечено, что Президентом РФ поставлена задача в 2015 г. обеспечить предоставление государственных услуг гражданам в режиме одного окна не менее, чем для 90% населения [8]. Кроме того, должна быть разработана система оценки эффективности деятельности органов власти. Данные задачи решаются через создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), а также построение системы открытого государственного управления.

Представляет интерес анализ индекса открытости правительства регионов России [9] по состоянию на апрель 2012 года, который основан на изучении официальных сайтов органов власти субъектов Федерации в части предоставления возможности он-лайн сервисов по взаимодействию с гражданами и общественными организациями, в том числе через использование социальных сетей. Изучение показателей использования социальных сетей в субъектах Федерации позволяет определить, что только 10 регионов имеют индекс по данному показателю больше 10 пунктов, 47 регионов оценены до 10 пунктов, а 25 субъектов Федерации вообще не представлены в социальных сетях, отсутствуют блоги высших должностных лиц, следовательно, и возможность он-лайн взаимодействия с высшим должностным лицом исполнительного органа власти.

Информация о деятельности 67 органов исполнительной власти (показатель «открытые правительственные данные») доступна для анализа, остальные регионы в меньшей степени представляют информацию о своей деятельности (по данному показателю индекс не достигает 10 пунктов).

Показатель степени сотрудничества исполнительных органов государственной власти с гражданами в части наличия специальных онлайн-инструментов для привлечения граждан к разработке и принятию решений; для привлечения и координации действий партнеров, готовых принять участие в реализации решений и инициатив; для контроля и оценки результатов деятельности органов исполнительной власти составляет 2 пункта только в Москве и Московской области, у 9 субъектов - 1 пункт. Органы исполнительной власти 71 субъекта Федерации не привлекают граждан и общественные объединения к принятию управленческих решений в режиме он-лайн, который позволяет оперативно корректировать, формировать и принимать управленческие решения. Следовательно, необходим поиск новых технологичных государственных управлений, основанных на широком вовлечении активных граждан и общественных объединений в процессы обсуждения и принятия политических решений, т.е. формирования системы общественного контроля.

Литература

1. Гонтмахер Е. Российские социальные неравенства как фактор общественно-политической стабильности // Вопросы экономики. 2013. №4.
2. Полещук А.С. Общественный контроль в структуре советской власти // История государства и права. 2011. N 20. С. 14 - 18.
3. Собрание законодательства РФ. 11.04.2005, N 15, ст. 1277.
4. Собрание законодательства РФ. 07.08.2006, N 32, ст. 3539.
5. <http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/events/5508779/>
6. <http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/upload/iblock/b8e/b8ef4fd29348957db81ae08a4989bb9a.pdf>
7. Кехлер Г. Новые социальные медиа: шанс или препятствия для диалога? // Полис. №4. 2013. С.84.
8. Итоги 2012 года и задачи текущего развития // Экономист. №7. 2013. С.16.
9. Режим доступа: <http://opengov.eRegion.ru>