

Научная статья

УДК 323

doi: 10.22394/2079-1690-2021-1-3-186-190

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Анна Александровна Крицкая

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия, enigmaann@bk.ru

Аннотация. В статье рассматриваются особенности осуществления общественного контроля в современной России, исследуются деятельность основных институтов общественного контроля, определяются основные виды и формы проведения общественного контроля в регионах Российской Федерации. Особое внимание уделяется выявлению характерных проблем осуществления общественного контроля на региональном и муниципальном уровне, а также предложены рекомендации по решению данных проблем.

Ключевые слова: гражданское общество, общественный контроль, общественный порядок, гражданские инициативы, институты гражданского общества, некоммерческие организации, государственное и муниципальное управление, государственная политика, политическое управление, политический процесс

Для цитирования: Крицкая А. А. Особенности осуществления общественного контроля в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 3. С. 186–190. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-3-186-190>.

Politology and Ethnopolitics

Original article

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL IN MODERN RUSSIA

Anna A. Kritskaya

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, enigmaann@bk.ru

Abstract. The article examines the features of public control in modern Russia, examines the activities of the main institutions of public control, determines the main types and forms of public control in the regions of the Russian Federation. Special attention is paid to identifying the characteristic problems of public control at the regional and municipal level, and recommendations for solving these problems are also proposed.

Keywords: civil society, public control, public order, civil initiatives, civil society institutions, non-profit organizations, state and municipal administration, public policy, political management, political process

For citation: Kritskaya A. A. Features of the implementation of public control in modern Russia. *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2021;(3):186–190. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-3-186-190>.

Становление и развитие гражданского общества несомненно должно стать локомотивом современного модернизационного процесса. Именно гражданскому обществу отводится ведущая координирующая и консолидирующая роль в этом процессе, так, как только институты гражданского общества в демократическом государстве способны осуществлять эффективный общественный контроль, тем самым снижая противоречия между существующими интересами власти и общества. Учитывая имеющиеся сложности взаимодействия власти и общества в современной России, Президент РФ В.В. Путин придает особое значение усилению общественного контроля, а уже сложившаяся практика, которая, по его мнению, должна постоянно совершенствоваться [1].

Если говорить о сложившейся в России системе общественного контроля, то с уверенностью можно отметить положительные результаты, где отчетливо стала прослеживаться роль институтов гражданского общества и средств массовой информации в контроле общества над властью. Таким образом нельзя не признать, что в Российской Федерации начала складываться и институционализироваться система общественного контроля.

В рамках данной статьи рассмотрим основные институты, механизмы, формы и проблемы осуществления общественного контроля. В настоящее время одним из направлений развития общественного контроля в системе политического управления в России является расширение взаимодействия некоммерческих организаций и государства. Развитие некоммерческого сектора в России в последние годы определялось разнонаправленными тенденциями. В частности,

при общем сокращении количества некоммерческих организаций (НКО), роль НКО в экономике постепенно увеличивается по мере расширения масштабов их участия в предоставлении услуг населению, особенно в социальной сфере [2, с. 84].

Преимущества НКО при реализации функций общественного контроля заключаются в том, что данные организации направлены на конкретные актуальные проблемы общества и часто предлагают индивидуальный подход и уникальные методы их решения. НКО не ограничиваются принадлежностью к отрасли и ведомствам, что позволяет им быстро реагировать на изменения в общественной жизни, а также на новые запросы и потребности получателей социальных услуг [3, с. 211]. В рамках государственной поддержки социально ориентированные НКО имеют возможность получить бюджетные субсидии (гранты), субсидии на реализацию социальных проектов, а также доступ к бюджетному финансированию основной деятельности.

Наряду с бюджетными субсидиями и грантовыми конкурсами, одной из основных формой государственной поддержки НКО выступает финансирование текущей деятельности.

Отметим, что НКО как поставщики социальных услуг играют важную роль в осуществлении общественного контроля в сфере реализации национальных проектов. Прямое участие НКО в реализации национальных проектов предусматривается в 5 из 12 национальных проектов: «Экология», «Демография», «Жилье и городская среда», «Образование» и «Культура».

Обобщая цели большинства НКО и особенности взаимодействия НКО с государством, можно выделить основные направления деятельности институтов общественного контроля по приоритетным направлениям реализации государственной социально-экономической политики России:

во-первых, основной целью большинства НКО является преодоление бедности;

во-вторых, значимая часть НКО ориентирована на решение проблем загрязнения окружающей среды;

в-третьих, демографический кризис детерминировал интерес институтов гражданского общества к проблемам народонаселения и обеспечения устойчивого естественного прироста численности населения;

в-четвертых, омоложение политически активной части населения способствует актуализации проблем молодежной политики, а также укреплению и сохранению здоровья молодежи путём общения к физкультуре и спорту и пропаганде ЗОЖ;

В-пятых, ряд НКО стало ориентировано на формирование доступной среды для лиц с ограниченными возможностями;

В-шестых, общественный контроль стал направлен на формирование комфортной городской среды и развитие сельских территорий.

Проводя анализ проблем, связанных с осуществлением общественного контроля с стороны НКО, можно выделить наиболее ключевые: Первая проблема – это отсутствие законодательно установленных принципов деятельности и финансового обеспечения региональных общественных палат. Вторая проблема – это отсутствие законодательного закрепления структуры и принципов координации деятельности региональных общественных советов. Третья – недостаточная эффективность законодательного регулирования и организации участия граждан в общественном контроле. Четвертая – недостаточная эффективность законодательного и методического обеспечения деятельности ОНК. Пятой проблемой выступают барьеры, препятствующие участию НКО в оказании социальных услуг.

Принятый 21 июля 2014 г. Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» был направлен как раз на решение вышеназванных проблем. В законе стали четко определены субъекты общественного контроля в виде общественной палаты России, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных палат или советов муниципальных образований, общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме вышеназванных институтов общественный контроль может осуществляться путём создания общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля, а также иных организационных структур общественного контроля. Несмотря на то, что ряд институтов общественного контроля создается и финансируется государством, они показали свою жизнеспособность и значимость. Так наиболее эффективным механизмом осуществления общественного контроля на сегодняшний день выступают общественные палаты различных уровней. Состав и структура общественных палат субъектов Российской Федерации, уровень финансирования существенно различается. По состоянию на конец 2020 г.:

- финансирование 8 региональных общественных палат превышало 10 млн руб. в год;

- финансирование 10 региональных общественных палат составило от 5 до 10 млн руб. в год;

- финансирование 20 региональных общественных палат составило от 1 до 5 млн руб. в год¹.

¹ Официальный сайт Общественной Палаты России. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oprf.ru/>

Таким образом, отсутствие законодательно установленного уровня финансирования работы региональных общественных палат значительно влияет на интенсивность и качество работы в сфере общественного контроля, а также уровень их независимости при обсуждении и решении некоторых общественных проблем.

Активно развиваются муниципальные общественные палаты. Так только в Ростовской области активно работают 55 палат, в Московской – 65. Тем не менее, в ряде субъектов России муниципальные общественные палаты отсутствуют. Это во многом объясняется проблемами бюджетного финансирования или созданием других консультативных общественных органов регионального или муниципального уровня. При этом, статус ряда региональных и муниципальных общественных структур законодательно не определен (экспертные советы, общественные организации по взаимодействию с представителями малого и среднего бизнеса и др.) [4, с. 78]. Следовательно, необходимо законодательное закрепление полномочий муниципальных общественных палат так как одного только упоминания о них в федеральном законе об общественном контроле, явно недостаточно для эффективного общественного контроля на муниципальном уровне.

Еще одной проблемой осуществления общественного контроля в России является то, что работа общественных советов в регионах и муниципалитетах недостаточно структурирована, зачастую ориентирована на позицию и мнение региональной и муниципальной власти, что делает общественный контроль формализованным и не отвечающим потребностям российского общества.

Правовое регулирование деятельности общественных советов субъектов Федерации осуществляется региональным законодательством. При этом, если на федеральном уровне роль общественной палаты России в формировании состава и координации деятельности общественных советов исполнительных органов федеральной власти четко прописана в регламенте, то в большинстве регионов такой законодательной регламентации фактически не существует¹.

Значительное число проблем в настоящее время наблюдается в сфере законодательного регулирования и организации участия граждан в общественном контроле. Согласно действующему законодательству, отдельные граждане и общественные объединения не подлежат проверке со стороны общественности, но имеют право участвовать в его реализации. Для этого они должны обладать конкретными знаниями и опытом в соответствующей области и быть официальными субъектами общественного контроля (общественные инспекторы, общественные эксперты и общественные наблюдатели)². Однако, процедура наделения официальными полномочиями общественных инспекторов, экспертов и наблюдателей утверждена не во всех сферах общественного контроля.

Кроме того, на протяжении многих лет Общественной палатой фиксировались случаи злоупотребления положением и коррупционные проявления со стороны членов общественных наблюдательных комиссий (ОНК) и других институтов общественного контроля. Однако в настоящее время, Общественная палата не имеет предусмотренных законодательством рычагов влияния на деятельность уже сформированных ОНК и их членов, а также отсутствует процедура отзыва членов ОНК³.

Проведенный анализ механизма осуществления общественного контроля в системе политического управления в России позволяет сделать вывод о несовершенстве данного механизма и наличии законодательных ограничений его развития. В связи с этим, в целях повышения эффективности общественного контроля в системе политического управления в России целесообразна реализация следующих рекомендаций:

- внесение законодательных изменений, направленных на совершенствование механизмов формирования и финансирования региональных общественных палат;
- совершенствование регионального законодательства об общественном контроле, предоставляющее возможность региональным общественным палатам участвовать в формировании состава различных общественных советов;
- повышения эффективности механизма регулирования деятельности ОНК и системы компенсации затрат ОНК на реализацию мероприятий общественного контроля;
- разработка мероприятий по повышению возможностей социально ориентированных НКО в области доступа к государственному заказу при проведении социально значимых мероприятий.

Еще одной из важных форм общественного контроля является независимая оценка общественными советами качества государственных услуг, предоставляемых организациями в области культуры, социальных услуг, здравоохранения и образования. В настоящее время деятельность этих общественных советов развивается достаточно активно, но остаются трудности с привлечением исполнителей государственных контрактов, которые собирают и обобщают информацию о ка-

¹ Официальный сайт Общественной Палаты России. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oprf.ru/>

² Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (ред. от 27.12.2018).

³ Официальный сайт Общественной Палаты России. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oprf.ru/>

честве условий обслуживания организациями. Для решения данной проблемы целесообразно рассмотреть возможность расширения сферы компетенции Общественной палаты и региональных общественных палат в отношении общественных советов по независимой оценке качества социальных услуг, включая участие в мониторинге и проверке результатов данной оценки и принятии решений, связанные с ее результатами.

В целях повышения эффективности организации участия граждан в общественном контроле необходимо использовать механизмы медиации в публичных слушаниях, что предполагает участие соответствующего независимого посредника в процессе урегулирования споров [5]. В рамках данного направления возможно создание единого электронного реестра общественных слушаний, который могла бы вести Общественная палата. Таким образом, в рамках расширения механизмов медиации в публичных слушаниях можно, к примеру, вовлечь жителей городов и сел в моделирование городской среды и развитие транспортной системы регионов.

В целях решения проблемы недостаточной эффективности законодательного и методического обеспечения деятельности ОНК желательным усиление обратной связи между Советом Общественной палаты и действующими составами общественных наблюдательных комиссий.

В частности, возможно внесение изменений в законодательство путем регламентации обязанности ОНК регулярно отчитываться о результатах своей работы. Кроме того, необходимо рассмотреть возможность повышения эффективности механизма компенсации затрат ОНК на реализацию мероприятий общественного контроля из региональных бюджетов.

Для устранения барьеров, препятствующих участию НКО в оказании социальных услуг, рекомендуется реализовать комплекс мероприятий, включая:

- формирование механизмов координации деятельности федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления по развитию рынка социальных услуг с привлечением общественных организаций и общественных палат разного уровня;
- рассмотрение возможности наделения отраслевых федеральных органов власти в социальной сфере дополнительными функциями управления при разработке механизмов участия НКО в предоставлении услуг;
- оказание методологического сопровождения со стороны федеральных органов профильной отрасли региональным органам власти по развитию рынка услуг в социальной сфере, путем привлечения к их оказанию негосударственных организаций за счет средств государственного бюджета;
- разработку методов оценки потребностей в услугах, предоставляемых за счет бюджетных ассигнований, в контексте услуг и категорий получателей;
- обеспечение регулярного пересмотра существующих списков услуг с учетом появления новых услуг, предоставляемых НКО;
- разработку руководства по стандартизации и ценообразованию услуг, предоставляемых НКО, которые не предоставляются государственными (муниципальными) учреждениями;
- усиление контроля за несвоевременными перечислениями средств из региональных бюджетов в рамках обязательств перед НКО в соответствии с договорами о предоставлении грантов;
- обеспечение информационно-коммуникативного взаимодействия органов государственного управления с НКО, оказывающими услуги в социальной сфере, и возможность подачи отчетов в электронном виде через Интернет;
- повышение уровня осведомленности общественности о проводимых конкурсах на выплату субсидий (грантов), условиях участия в них, результатах и победителях, а также обеспечение открытости и доступности информации о возможностях и формах участия НКО в реализации национальных проектах.

В заключение можно сделать вывод, что внедрение предложенных рекомендаций будет способствовать повышению результативности и эффективности осуществления общественного контроля в России посредством реализации как законодательных, так и организационно-методологических направлений, позволяющих повысить эффективность тех или иных методов общественного контроля, а также разработать обоснованные мероприятия по их совершенствованию.

Влияние общественного контроля на систему политического управления также проявляется и в повышении результативности деятельности органов политического управления с учетом общественных интересов и стратегических приоритетов развития общества, что в перспективе обеспечивает возможность повысить качество принятия политических решений, а также повысить эффективность реализации государственной политики по различным направлениям.

В этой связи актуальной и объективной представляется позиция некоторых экспертов о том, что в условиях ведущейся против нашей страны гибридной войны целесообразно сплочение «общества на платформе государственной (национальной) идеи, воссоздавая «суверенную денежную систему» и ... развивая национальную промышленность [6, с. 163], сопровождаемое «реформированием госорганов и спецслужб, основанном на общественном контроле» [7, с. 217].

Становление общественного контроля в нашей стране представляет определенный интерес для россиян, о чем свидетельствует активное участие населения и институтов гражданского общества в реализации государственной социально-экономической политики, направленной на преодоление бедности, решение проблем загрязнения окружающей среды, обеспечение устойчивого естественного прироста численности населения, укрепление и сохранение здоровья молодежи, формирование доступной среды для лиц с ограниченными возможностями, формирование комфортной городской среды и развитие сельских территорий, реформирование государственного регулирования сферы культуры.

При этом роль государства при формировании гражданского общества должна быть минимизирована. Задача демократического государства способствовать развитию гражданского общества, а не устанавливать жесткие нормативно-правовые и институциональные барьеры, прилагать все усилия по формированию институтов гражданского общества, учитывающих все политические, культурные, территориальные и исторические особенности российского многонационального народа.

Высказанные предложения могут использоваться при реализации приоритетных направлений государственной социально-экономической политики России, развитии гражданского общества и совершенствовании института общественного контроля.

Список источников

1. Артюхин О. А., Шумилина А. Б. Генезис и концептуальные подходы к феномену гражданского общества // В сборнике: Правовой порядок и правовые ценности. сборник научных статей III Национальной научно-практической конференции. 2019. С. 97-101.
2. Друзякина А. Д. Современные проблемы функционирования некоммерческих организаций в России // Наука через призму времени. 2019. № 1 (22).
3. Сидоренко С. А. Роль НКО в решении социальных проблем // В сборнике: Проблемы развития регионального сообщества: социологические аспекты, 2019.
4. Парфенов К. В., Суко́ра А. А. Развитие общественного контроля государственной службы в России на современном этапе // Научный вестник Южного института менеджмента. 2019. № 1 (25).
5. Черкасова Т. П., Ароян А. С., Крицкая А. А., Артюхин О. А. Местное самоуправление и гражданское общество // В сборнике: Основы интеграции и укрепления межэтнического взаимодействия в ростовской области. Сборник докладов научно-практической конференции. 2019. С. 138-148.
6. Тишкин Д. Н., Артюхин О. А., Крицкая А. А. К вопросу о технологии гибридной войны: проблемы организованной преступности // Философия права. 2020. № 1(92). С. 157-164.
7. Тишкин Д. Н., Крицкая А. А., Солдатов Н. Ф. Политические аспекты противодействия спецслужб России современным формам организованной преступности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 3. С. 213-218.

References

1. Artyukhin O. A., Shumilina A. B. Genesis and conceptual approaches to the phenomenon of civil society. In: *Legal order and legal values. A collection of scientific articles of the III National Scientific and Practical Conference*. 2019:97-101. (In Russ.)
2. Druzyakina A. D. Modern problems of the functioning of non-profit organizations in Russia. *Nauka cherez prizmu vremeni = Science through the prism of time*. 2019;1(22). (In Russ.)
3. Sidorenko S. A. The role of NGOs in solving social problems. In: *Problems of the development of the regional community: sociological aspects*; 2019. (In Russ.)
4. Parfenov K. V., Sukora A. A. Development of public control of public service in Russia at the modern stage. *Nauchnyi vestnik Yuzhnogo instituta menedzhmenta = Scientific Bulletin of the Southern Institute of Management*. 2019;1(25). (In Russ.)
5. Cherkasova T. P., Aroyan A. S., Kritskaya A. A., Artyukhin O. A. Local self-government and civil society. In: *Fundamentals of integration and strengthening of inter-ethnic interaction in the Rostov region*. Collection of reports of the scientific and practical conference. 2019:138-148. (In Russ.)
6. Tishkin D. N., Artyukhin O. A., Kritskaya A. A. To the question of hybrid warfare technology: problems of organized crime. *Filosofiya prava = Philosophy of Law*. 2020;1(92):157-164. (In Russ.)
7. Tishkin D. N., Kritskaya A. A., Soldatov N. F. Political aspects of countering the special services of Russia to modern forms of organized crime. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski = State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2020;(3):213-218. (In Russ.)

Информация об авторе

А. А. Крицкая – канд. полит. наук, доц. кафедры политологии и этнополитики.

Information about the author

A. A. Kritskaya – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Political Science and Ethnopolitics.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 09.08.2021; одобрена после рецензирования 25.08.2021; принята к публикации 27.08.2021.

The article was submitted 09.08.2021; approved after reviewing 25.08.2021; accepted for publication 27.08.2021.