

Давтян Дианна Вазгеновна

**ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ В ПРОЦЕССЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА**

В статье раскрывается понятие гражданского контроля как общественно-правового явления, совершенствующего систему политического управления, влияние данного вида контроля на формирование гражданского общества. Выделяются признаки, принципы, этапы развития гражданского контроля. Сделана попытка определить основные группы барьеров, препятствующих развитию механизмов гражданского контроля в современном российском обществе.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/7-2/12.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 7 (21): в 3-х ч. Ч. II. С. 52-54. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/7-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 323.21

В статье раскрывается понятие гражданского контроля как общественно-правового явления, совершенствующего систему политического управления, влияние данного вида контроля на формирование гражданского общества. Выделяются признаки, принципы, этапы развития гражданского контроля. Сделана попытка определить основные группы барьеров, препятствующих развитию механизмов гражданского контроля в современном российском обществе.

Ключевые слова и фразы: гражданское общество; государственная власть; местное самоуправление; контроль; гражданский контроль; общественная экспертиза; гражданская активность.

Дианна Вазгеновна Давтян

Кафедра социальных технологий

Белгородский государственный университет

Davtyan-ne@mail.ru

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ В ПРОЦЕССЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА[©]

На современном этапе необходима выработка механизмов равноправного партнерства между обществом и государством на федеральном, региональном и местном уровнях, включая такие формы, как гражданский контроль над деятельностью властных структур, гражданская экспертиза законодательства, участие граждан в решении вопросов местного значения, выработке стратегически важных решений.

Вопрос развития механизма гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления является весьма актуальным, развивается процесс институционализации гражданского контроля, производятся попытки формирования нормативно-правовой базы, закрепляющей механизмы названного вида контроля. 5 июля 2011 года Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека предложил Дмитрию Медведеву принять федеральный закон о гражданском контроле. Систему гражданского контроля предлагается строить на принципах всеохватности, всеобщности, гласности, обязательности, многообразия форм и признания органов гражданского контроля законными представителями определенного круга лиц, выступающих в защиту общественных интересов.

Важным этапом процесса институционализации гражданского контроля в России стало создание в 2005 г. Общественной палаты по инициативе президента РФ, а в дальнейшем формирование региональных общественных палат, которые являются своеобразным институтом гражданского контроля. Практика показывает, что, несмотря на невысокую общественно-политическую активность россиян, в стране формируются институты гражданского контроля власти, однако, надо признать, что процесс их формирования в основном инициирует сама власть, более того, упускается из виду вопрос формирования механизмов гражданского контроля на местном уровне.

Понятие «гражданский контроль» активно употребляется в научной литературе, используется в нормативно-правовых актах, данное понятие производно от более широкого и многогранного понятия «контроль». В научной и практической деятельности термин «контроль» употребляется достаточно часто. Среди ученых нет единства в определении сущности понятия «контроль». Авторы трактуют его по-разному: как средство, фактор, форму, элемент, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод, и т.д. [3, с. 82].

Некоторыми учеными «контроль» понимается как средство получения информации о жизни общества в целом, политических, экономических и социальных процессах, которые происходят в государстве. Другие авторы рассматривают контроль в качестве средства и гаранта обеспечения законности в широком смысле. По мнению третьих, контроль является, стадией управленческого цикла, присущей преимущественно деятельности исполнительных органов власти. Все эти подходы не столько отражают стремление дать универсальную формулу понятия «контроль», сколько являются средством рассмотрения данного феномена через призму интересов представителей различных научных направлений [Там же, с. 83].

Гражданский контроль можно определить как механизм осуществления обществом в целом или его отдельными индивидами учёта и оценки деятельности общественных институтов, включая государственную власть и местное самоуправление, с целью оптимизации их работы [5, с. 219].

Гражданский контроль – это контроль над деятельностью органов власти, осуществляемый гражданами и общественными объединениями. Идея гражданского участия предполагает включение или вовлечение управляемых в процесс управления общественными делами [1, с. 72-73].

Выделим основные специфические признаки гражданского контроля. Во-первых, он выступает в качестве формы управления обществом и отдельными его институтами, генерирующей интересы и потребности всех членов общества в единую руководящую волю. Во-вторых, общественный контроль представляет собой основное средство обеспечения баланса интересов различных социальных групп и недопущения

конфликтов данных интересов. В-третьих, он является методом координации и объединения усилий общества для решения неотложных задач. В-четвертых, гражданский контроль выступает в качестве гаранта исполнения социальных норм, так как позволяет выявить нарушителей и разработать механизм привлечения их к общественной ответственности, начиная с общественного порицания и заканчивая правовой ответственностью, которая может выразиться в применении к правонарушителям мер принудительного характера. И, наконец, он является объективным неотъемлемым полномочием любого общества и одним из основных его институтов [6, с. 23].

Гражданский контроль представляет собой одну из ключевых функций гражданского общества, его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами – органы государственной и муниципальной власти и их должностные лица. Гражданский контроль выступает в качестве формы социальной активности граждан, не обусловленной действиями власти, непосредственного участия граждан в публичной политике как сфере коммуникации власти и граждан. При этом гражданский контроль требует выработки видения проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении [7, с. 43].

Можно выделить несколько этапов гражданского контроля.

1. Систематический мониторинг решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц. Для его осуществления необходимо, прежде всего, наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, т.е. прозрачность и открытость для граждан решений и действий властей всех уровней.

2. Общественная экспертиза конкретных решений и действий органов государственного и муниципального управления и их должностных лиц. Суть реализации данного этапа гражданского контроля состоит в анализе актов и документов, принятых органами власти. Общественная экспертиза является наиболее ресурсоемким этапом гражданского контроля – ее проведение требует привлечения и использования не только человеческих, но и финансовых, материальных ресурсов.

3. Публичное представление результатов общественной экспертизы власти и обществу, а также обеспечение баланса интересов между обществом и органами власти [Там же, с. 48].

Основными принципами гражданского контроля являются:

- зрелость гражданского общества;
- независимость (независимость в оценках и независимость от власти);
- принципиальность в отстаивании прав человека и требований закона;
- публичность и открытость деятельности государственной власти и местного самоуправления;
- взаимное уважение и партнерские отношения между властью и обществом [2, с. 17].

Также необходимо выделить несколько обязательных условий, отсутствие которых делает невозможным функционирование системы гражданского контроля:

- свобода общественного объединения;
- доступ к информации;
- независимые СМИ;
- демократичность и открытость органов власти.

Гражданский контроль работы органов власти является базовым элементом демократии. Общество, представляя власти полномочия и ресурсы, имеет все основания для того, чтобы контролировать их целевое использование. Результатами действия системы гражданского контроля являются: снижение коррупции, повышение доверия граждан к органам власти, повышение открытости и подотчетности органов власти, совместное решение социально-экономических проблем гражданскими и властными структурами.

В настоящее время в России система гражданского контроля только формируется: еще очень мало гражданских структур, способных осуществлять эту функцию; недостаточно профессиональны СМИ; большинство граждан не готово участвовать в этом процессе; не сформирована соответствующая правовая база.

Можно выделить несколько барьеров, которые препятствуют развитию механизмов гражданского контроля.

1. Отсутствие реакции или намеренное игнорирование обращений общественности. В ежегодном докладе Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2010 году» был отмечен рост гражданской активности населения, тем не менее, общественная палата констатировала «слабость реакции властей на основные запросы общества» [4, с. 4], что ведет к появлению очагов социальной напряженности. Объявленный президентом курс на модернизацию страны породил ожидание изменений в общественной, политической и социально-экономической областях. Однако, по мнению общественной палаты, этот запрос общества не получил адекватного ответа – власти слабо реагируют на новые неожиданные запросы отдельных групп. А отсутствие реакции или намеренное игнорирование обращений общественности быстро превращается в очаги острой социальной напряженности. И лишь после этого проблемы замечаются властью и так или иначе решаются.

2. Пониженный интерес граждан к общественно-политической жизни страны. 11 апреля 2011 года Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) предоставил данные о том, насколько активно россияне участвуют в общественно-политической жизни страны. Нужно заметить, что с каждым годом интерес к общественно-политической жизни у россиян снижается. 68% опрошенных игнорируют общественно-политическую жизнь страны, в то время как в 2004 году таковых было лишь 32%. 25% россиян считают

участие в общественно-политической жизни бесполезным, 36% вообще не проявляют интереса к тому, что происходит в политике, а также в деятельности государственных и муниципальных структур [9]. Таким образом, безразличие и игнорирование общественно-политической жизни страны являются причиной отсутствия гражданской активности и гражданского контроля. Граждане слишком заняты повседневностью, чтобы принимать участие в акциях гражданского контроля. Такое участие требует навыков, денег, времени - всех тех ресурсов, которые граждане или не имеют, или не желают тратить на гражданский контроль.

3. Слабая выраженность объединяющих ценностей, таких как доверие к власти, солидарность, согласие по базовым основаниям жизни общества. Одной из основных причин данных разногласий является отсутствие многочисленного среднего класса. В разрозненном обществе государство характеризуется значительной конфронтацией интересов и целей, что приводит к неблагоприятным последствиям.

4. Отсутствие у населения адекватного понимания социально-экономических и политических процессов, а также отсутствие ясного представления о содержании гражданского контроля. В октябре 2011 года Кафедра социальных технологий Национального исследовательского университета «Белгородский государственный университет» было проведено социологическое исследование, связанное с изучением вопросов гражданского контроля в практике современного регионального управления, опрошено три категории респондентов: руководители общественных объединений; государственные и муниципальные служащие; эксперты. По данным исследования более 29% респондентов утверждают, что степень внедрения гражданского контроля в систему управления региона, скорее, низка, чем высока, а главными препятствиями для развития гражданского контроля респонденты считают отсутствие у общественности ясного представления о содержании этой деятельности (59%) и пассивность населения (около 40%).

Таким образом, в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация: с одной стороны, развивается процесс институционализации системы гражданского контроля, принимаются попытки формирования нормативно-правовой базы, закрепляющей основы гражданского контроля, формируются своеобразные институты гражданского контроля (общественные палаты); с другой стороны, интерес граждан к общественно-политической жизни страны с каждым годом снижается, более того, по мнению Общественной палаты Российской Федерации, власти слабо реагируют на запросы общества, а порой и вовсе их игнорируют. Все это свидетельствует о том, что в настоящее время система гражданского контроля только формируется. Формирование системы гражданского контроля является сложным процессом, на который оказывают влияние огромное количество факторов и который требует всестороннего изучения.

Список литературы

1. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. 351 с.
2. Бойко Ю. А. Гражданский контроль за работой органов власти. Ярославль, 2003. 120 с.
3. Добрынин Н. М. Общественный контроль и власть: политико-правовое и историческое исследование // Российский юридический журнал. 2006. № 6. С. 81-88.
4. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации 2010 г. // Вопросы местного самоуправления. 2011. № 3. С. 4-17.
5. Кривец А. П. К вопросу о гражданском контроле в современной России как механизме взаимодействия власти и общества // Научные ведомости БелГУ. Серия «История. Политология. Экономика». 2010. Т. 19. № 16. С. 216-223.
6. Кулешова Н. Н. О современном состоянии общественного контроля в России // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 21-24.
7. Нисневич Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Право и государство: теория и практика. 2010. № 4. С. 42-48.
8. Об участии россиян в общественно-политической жизни страны [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wciom.ru/> (дата обращения: 13.10.2011).
9. Хоконов А. А. Правовое государство и гражданское общество: некоторые аспекты взаимодействия // Вестник военного университета. 2009. № 19. С. 87-90.

CIVIL CONTROL AS FEEDBACK MECHANISM IN POWER AND SOCIETY INTERACTION PROCESS

Dianna Vazgenovna Davtyan
Department of Social Technologies
Belgorod State University
Davtyan-ne@mail.ru

The author reveals the notion of civil control as a social-legal phenomenon improving political management system, the influence of this type of control on civil society formation, determines the characteristics, principles, stages of civil control development, and undertakes the attempt to identify the main groups of the barriers preventing the development of civil control mechanisms in modern Russian society.

Key words and phrases: civil society; state authority; local self-administration; control; civil control; public expertise; civic engagement.