



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**А. Ю. Сунгуров**

## Перспективы общественного контроля административной реформы

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Sung\\_persp.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Sung_persp.pdf)

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»  
<http://strategy-spb.ru>

URL:<http://www.civisbook.ru>

А. Ю. Сунгуров

# Перспективы общественного контроля административной реформы



Утвержденная 25 октября 2005 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации концепция административной реформы в РФ в 2006–2008 годах ставит своей целью постепенное превращение оставшейся по сути советской, государственной службы в действительно публичную администрацию. Современная ситуация, при которой для большинства российских чиновников жители страны являются лишь инструментом реализации государственной политики, должна, в том числе и в результате реализации административной реформы, измениться так, чтобы целью деятельности администрации стало служение людям, а именно – решение проблем жителей страны.

Достижению этой амбициозной, но крайне необходимой для развития России в XXI веке цели противостоят многовековые традиции российского чиновничества, государевой службы, семидесятилетний опыт партийно-государственной номенклатуры, а также современный опыт коррупции как использования властных полномочий для удовлетворения личных и групповых корыстных интересов.

В этой ситуации велика вероятность выхолащивания сути планируемой административной реформы, формальное выполнение ее мероприятий без реального изменения характера государственной и муниципальной службы. Одним из путей снижения такой вероятности является создание системы общественного контроля, мониторинга процесса реализации этой реформы.

В проекте Программы административной реформы, размещенном на веб-сайте МЭРТ, существовал специальный раздел «Взаимодействие с общественностью по вопросам административной реформы и распространение лучшей практики», в котором справедливо отмечалось, что «Успешность реализации административной реформы во многом зависит от заинтересованности гражданского общества в результатах реформы, с одной стороны, и наличия объективной информации о ходе ее реализации, с другой». Среди основных мероприятий в рамках данного направления выделялись такие, как:

- обеспечение систематического информирования заинтересованных структур гражданского общества о соответствующих мероприятиях и направления реализации Программы;
- организация систематического публичного обсуждения, общественной экспертизы мероприятий Программы, подходов к ее реализации;
- содействие систематическому участию граждан, организаций, делового сообщества в предусмотренных Программой процедурах реализации всех ее направлений;
- систематическое публичное обсуждение результатов и проблем этого участия, постоянное информирование о его результатах;
- организация регулярных консультаций о ходе реализации мероприятий Программы с экспертным сообществом.
- обеспечение систематического участия общественности в организацию и проведение мониторинга административной реформы;
- создание системы «обратной связи», позволяющей учитывать интересы граждан и организаций»

Далее в процессе доработки программы и переработки ее в формат Концепции этот раздел исчез, но все же в тексте утвержденной Концепции остались ряд упоминаний об общественном контроле и мониторинге хода административной реформы. Так, среди задач административной реформы на 2008 год значится: «развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинге мероприятий административной реформы».

То есть существование общественного мониторинга по прежнему предусматривается, хотя и не в столь явном виде, как в первоначальном варианте. 12 сентября 2005 года в Центре Стратегических Разработок состоялся круглый стол «Возможности и перспективы

неправительственного мониторинга эффективности государственного управления и хода реформ государственного управления», в котором приняли участие более пятидесяти человек - политиков, ученых, лидеров НКО. В ходе этого круглого стола звучали вопросы: «А насколько вообще возможен общественный мониторинг такого сложного процесса, как административная реформа»? Другие же участники отвечали «А мы уже давно и практически занимаемся общественным мониторингом различных аспектов деятельности власти».

Действительно, сегодня в России сложилась парадоксальная ситуация: одни уже давно осуществляют такой мониторинг, а другие, достаточно серьезные эксперты, об этом и не подозревают. Но прежде чем попытаться объяснить причины такой ситуации, Попробуем определить, что такое «Общественный мониторинг» и какие его виды ведутся в России сегодня.

На наш взгляд, под мониторингом понимается контроль какого-то явления или процесса, проводимый систематически и по определенной процедуре.

Выделим основные типы контроля (надзора, мониторинга) по критерию субъектов контроля:

1. Внутриведомственный
2. Вневедомственный
3. Политический
4. Общественный.

Как отмечает в своей книге «Правовая антология политики» А.С.Автономов, в отечественной литературе, к сожалению, мало внимания уделяется контрольным органам как таковым [1]. При формулировке основных функций политической системы Г.Алмонд с соавторами не сочли нужным выделить контрольную функцию отдельно, что, на наш взгляд, было связано с их основным объектом рассмотрения — демократических государств, где существует реальное разделение и достаточная независимость властей — исполнительной, представительной и судебной, которые в рамках системы сдержек и противовесов осуществляют взаимный контроль, реализуя тем самым функцию независимого контроля. Точнее сказать, главным контролером в демократическом обществе является сам народ, который, в идеале, в процессе выборов или в иных формах гражданского участия оценивает качество работы тех или иных выборных политиков.

Вместе с тем такой тип политической системы характерен пока только для некоторых стран, причем находящихся на определенном этапе своего развития. Для этих стран в предыдущие столетия, а для многих стран и сегодня - характерен иной тип политического режима, и, соответственно, политической системы, традиционный, когда источником легитимности власти является вовсе не «воля народа», а отношения «монарх-подданный». В этих условиях контрольная функция уже не может быть распределена между ветвями власти, а концентрируется в виде конкретных институтов, например, института прокуратуры.

Проблема государственного контроля как особой области, направления деятельности государственной власти находится в постоянном поле зрения политологов, юристов, социологов. Так, например, в работах В.В.Зародина с соавторами государственный контроль рассматривается как основополагающий фактор социальной организации общественных процессов, анализируется развитие системы государственного контроля на региональном уровне и уровне местного самоуправления [2]. Проблеме государственного контроля как токового посвящена недавно вышедшая монография К.В.Маркова, которая так и называется «Государственный контроль» [3]. К.В.Марков понимает государственный контроль как «форму государственной власти, обеспечивающей проверку органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов» [3, с. 23]. В этой работе выделяются такие аспекты государственного контроля, как экономический, политический, государственно-правовой, социальный, организационный, информационный, технический.

Собственно говоря, в небольших организациях функцию контроля за надлежащим исполнением установленных правил осуществляет сам руководитель организации, однако по мере роста управляющих структур и увеличению исполняемых ими функций возникает необходимость в выделении специальных служб контроля. Когда же мы рассматриваем такую специфическую управляющую структуру, как государственный аппарат, который включает в себя различные структуры исполнительной власти — министерства, агентства и т.д., то наряду с внутриведомственными системами контроля возникает целесообразность в независимых от этих ведомств контрольных структур.

Наиболее известной структурой, выполняющей функции вневедомственного контроля (надзора) является для нашей страны прокуратура, созданная в XVIII веке Петром I как «око государево». Истории и деятельности этого структуры посвящены многочисленные публикации [4]. Существенно меньше внимания привлекает пока институт Уполномоченного по правам человека, возникший в нашей стране в начале 90-х годов, и существующий сегодня как на федеральном, так и на региональном уровнях. Этот институт, характерный, в отличие от института прокуратуры, в основном для демократических стран, также реализует функцию общего, вневедомственного государственного надзора [5].

Политический контроль, реализуемый прежде всего в рамках системы конкурентных выборов, конкурирующих между собой политических партий, итогом которого является смена не оправдавшего доверия правительства, пока не получил в современной России полного развития. Скорее, наоборот, в условиях усиления вертикали власти и вытеснения праволиберальных партий на обочину политической арены, можно говорить об ослаблении политического контроля.

В этой ситуации объективно возрастает роль контроля общественного, которому, к сожалению, в отечественной научной литературе не уделяется должного внимания. Среди методической литературы, изданной в рамках деятельности правозащитной организации, недавно появились две брошюры, в названии которых присутствуют слова «Общественный контроль», но обе они посвящены только общественному контролю в местах заключения и иных мест изоляции [6].

На наш взгляд, общественный контроль (мониторинг) реализуется по инициативе самих общественных организаций, а также их силами, возможно, с привлечением специалистов и экспертов и, как правило, без использования государственных ресурсов. Примером такого контроля может служить деятельность правозащитных общественных организаций. Так, одна из наиболее известных российских правозащитных организаций, Московская Хельсинская Группа смогла организовать настоящий мониторинг соблюдения прав человека в России в большинстве регионов России [7] Постоянный мониторинг состояния окружающей среды ведут многие экологические организации [8]. 12 сентября 2005 г. на семинаре в ЦСР А.А.Аузан рассказывал об опыте неправительственного мониторинга властных услуг с позиций общества и

бизнеса. Российское отделение «Транспаренси Интернейшнл» ведет антикоррупционный мониторинг законодательства. Петербургская общественная организаций – гуманитарно-политологический центр СТРАТЕГИЯ в течение ряда лет ведет работу по развитию мониторинга прозрачности региональных и местных бюджетов, а также общественного участия в бюджетном процессе [9].

Одной из проблем общественного контроля сегодня – это фактическое отсутствие заказчика и потребителя внутри страны. Действительно, заказчиком являются, как правило, иностранные фонды, а потребителем – международные организации. Таким образом, не хватает замыкания петли контроля внутри российской политической системы. Шагом на пути решения этой проблемы стала инициатива руководства Федеральной антимонопольной службы – Создание Общественного совета, одной из функций которого – доведение результатов общественного контроля деятельности ФАС и его региональных отделений до широкой общественности и федерального руководства службы. Другой пример – Общественные советы при Управлениях исполнения наказаний (УИН) Минюста РФ, готовность ряда руководителей системы УИН воспринимать итоги общественного контроля (мониторинга).

Вторая проблема: как обеспечить профессиональный уровень общественного контроля? Как правило, с одной стороны – общественники с гражданской позицией, но без должной компетенции в делах, например, госслужбы, с другой – серьезные специалисты, но не видящие возможности деятельности независимо от власти. Возможным путем решения этой проблемы могли бы стать такие организации как Центры публичной политики, рассматриваемые как разновидность «Фабрик мысли».

Как правило, такие структуры действуют по контракту с властными структурами, либо с бизнес-структурами. Иногда они ассоциированы с политическими партиями, а иногда – с крупными СМИ или медиа-концернами. Однако существуют и Фабрики мысли, действующие достаточно самостоятельно, при поддержке различных фондов и в интересах развития открытой ответственной власти и гражданского общества. Именно такие структуры мы и называем Центрами публичной политики [10]. Как отметил недавно нижегородский политолог А.Макарычев, сегодня в России возникает различие между мозговыми центрами или «техническими» экспертными организациями и Центрами

публичной политики, деятельность которых базируется на некоей общественно значимой метаидее [11].

Именно Центры публичной политики могли бы взять на себя задачу соединения гражданской активности и экспертной глубины проработки для обеспечения серьезного общественного мониторинга хода административной реформы в России. Вместе с тем остаются открытыми такие вопросы, как:

- Готовы ли гражданские активисты и специалисты-эксперты объединяться в «Центры публичной политики»?
- Готовы ли российские Фабрики мысли работать в режиме Центров публичной политики?
- Действительно ли готово правительство слушать результаты общественного мониторинга административной реформы?

---

1. - Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы понятий. - М.: ООО "Фирма Инфограф", 1999 г., с. 271.

2. Зародин В.В. Государственный контроль как фактор социальной организации : Автореф. дис. на соиск. учен. степ. к.социол.н. : Спец. 22.00.08 - Саратов, 1999. - 15 с. В.В. Зародин, В.Б. Самсонов. Социальные инновации: организация и контроль – Саратов : Изд-во СГУ, 1999. - 207 с.

3. К.В. Марков. Государственный контроль /. - М. : Известия, 2004. – 402 с.

4. См., например: Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза.. - М., «Олма-пресс, 2001. С 383; Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: История, развитие, понятие, соотношение. - СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс, 2003. - 303 с.; Мельников Н.В. Прокурорская власть. . // Государство и право, 2002, 2, с. 14-20.

5. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учебное пособие. / Под ред. А.Ю.Сунгурова. – СПб.: Норма, 2003. – 312 с.



6. Общественный контроль в Российской Федерации. / Отв. ред. П.В.Чиков. – М.: МХГ, 2005, 173 с.; Общественный контроль в местах заключения. – М.: МХГ, 2005. – 139 с.

7. См., например: Права человека в регионах Российской Федерации.. Доклад о событиях 2003 года. – М.: Моск. Хельсинск. Группа, 2004. – 232 с.; Права человека и психиатрия в Российской Федерации. Доклад по результатам мониторинга и темат. ст. / Отв. Ред. А.Новикова. – М.: Моск. Хельсинкс. Группа, 2004. – 297 с.

8. Якимец В.Н. Экологические организации России: состояние и проблемы развития. – М.: СоЭС, 1998. – 180 с.

9. Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей. / Под ред. Т.И.Виноградовой, М.Ф.Замятиной, В.А.Бескровной. – СПб: «ИК-Синтез», 2003. – 220 с.; Бюджет глазами экспертов. Прикладной бюджетный анализ в регионах России. / Под ред. В.А.Бескровной. – СПб.: «ИК «Синтез», 2004. – 326 с.

10. "Фабрики мысли" и центры публичной политики: международный и первый российский опыт. Сборник статей./ Под ред. А.Ю.Сунгурова. - СПб.: Норма, 2002. - 176 с. ; Римский В.Л., Сунгуров А.Ю. Российские центры публичной политики: опыт и перспективы. // Полис, 2002, 6, с. 143-150.

11. Макарычев А. Проектные сети, трансферт знаний и идея «обучающегося региона». // Pro et Contra, 2003, Том 8, №26 с. 32-48.