

Мещеряков Г. В.

# Роль общественного контроля в повышении эффективности деятельности органов исполнительной власти

**Мещеряков Георгий Викторович**

Ответственный секретарь Общественной палаты Санкт-Петербурга  
Кандидат экономических наук  
Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 2 класса  
[mesheryakov-gv@sziu.ranepa.ru](mailto:mesheryakov-gv@sziu.ranepa.ru)

**РЕФЕРАТ**

В статье дана характеристика форм общественного контроля. Рассмотрены вопросы взаимосвязи общественного контроля и эффективности деятельности органов исполнительной власти. Определены перспективные пути совершенствования форм общественного контроля с целью усиления влияния на его результаты.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

общественный контроль, государственное управление, эффективность органов публичной власти, открытое правительство, общественная палата Санкт-Петербурга

Meshcheryakov G. V.

## The Role of Social Control to Improve the Effectiveness of Public Authorities

**Meshcheryakov Georgy Viktorovich**

Responsible Secretary of Public Chamber of Saint-Petersburg (Russian Federation)  
PhD in Economics  
Full State Counsellor of St. Petersburg of 2nd Class  
[mesheryakov-gv@sziu.ranepa.ru](mailto:mesheryakov-gv@sziu.ranepa.ru)

**ABSTRACT**

The characteristic forms of social control. The problems of the relationship of social control and the effectiveness of the enforcement public authorities. The promising ways to improve the forms of social control in order to gain influence on the results.

**KEYWORDS**

public control; public administration; the efficiency of public authorities; open government; Public Chamber of St. Petersburg

---

Повышение эффективности деятельности органов власти в Российской Федерации стало ключевым звеном в майских указах Президента Российской Федерации. Основная цель этих документов — эффективная перезагрузка и последующее функционирование системы государственного управления в нашей стране. Именно на это направлены сформулированные в указах вопросы повышения эффективности исполнения исполнительными органами государственной власти государственных функций, возможность проведения всестороннего анализа сложных ситуаций в сфере государственного управления, прогнозирования возможных вариантов и последствий их развития путем проведения исследований на соответствующих моделях с помощью инфокоммуникационных технологий, создание на территории Российской Федерации современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры. Особая роль в указах отводится повышению роли общественных советов всех уровней, вовлечению их в деятельность конкурсных и аттестационных комиссий органов исполнительной власти, привлечению граждан России к непосредственной оценке эффективности деятельности руко-

водителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Здесь явно высказываются идеи о том, что традиционная модель управления, противопоставляющая государство и граждан — управляющих и управляемых, на современном этапе развития гражданского общества в России исчерпала себя. Здесь же наряду с констатацией необходимости совершенствования государственного управления, намечены конкретные шаги, реализация которых позволит центр тяжести контролирующих функций переместить на гражданское общество. Таким образом в российский обиход вводится общемировая практика гражданского общественного контроля за органами публичной власти.

В развитие положений указов о повышении уровня взаимодействия органов власти и гражданского общества был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В законе появилось впервые точное определение понятия «общественный контроль», четко определены объекты и субъекты контроля, законодательно признана необходимость такого рода контроля. По самой сути закона, он дает определение общественному контролю как эффективному институту развивающегося саморегулируемого гражданского общества, а также как эффективной форме противодействия злоупотреблениям, возможным в деятельности государственного аппарата.

Общественный контроль является свойством гражданского общества и выступает в качестве одной из его основных функций. Посредством осуществления общественного контроля формируются стандарты правомерной деятельности как самого общества, так и отдельных его индивидов, групп и институтов. Ряд исследователей выделяют основные признаки общественного контроля [1]. С учетом современных условий можно сформулировать основные принципы общественного контроля:

- независимость — самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти и местного самоуправления;
- вовлеченность — участие граждан и институтов гражданского общества в общественном контроле на общих основаниях, возможность участия в общественном контроле должна быть гарантирована в равной степени любому гражданину, желающему защищать общественные интересы;
- всеохватность — общественный контроль должен распространяться не только на органы государственной власти и местного самоуправления, но и на негосударственные учреждения, использующие бюджетные средства или налоговые льготы;
- открытость — абсолютная информационная открытость, прозрачность и гласность деятельности по осуществлению общественного контроля, включая рассмотрение результатов;
- обязательность — обязательность для органов государственной власти и местного самоуправления (объектов контроля) вынесения мотивированного заключения по результатам общественного контроля;
- невозможность уклониться от общественного контроля (за исключением особых случаев, установленных федеральным законодательством);
- приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- самостоятельность, добросовестность и разумность субъектов общественного контроля;

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: утв. Президентом Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601: п. 2 пп «и», «л», «о» // Российская газета. 09.05.2012. № 5775 (102).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 23.07.2014. № 6435 (163).

- законность деятельности субъектов общественного контроля;
- непредвзятость деятельности субъектов общественного контроля, достоверность и справедливость его результатов;
- недопустимость воспрепятствования осуществлению общественного контроля;
- многообразии форм общественного контроля.

Для становления системы общественного контроля предприняты решительные шаги в целом ряде общественно значимых направлений.

В феврале 2012 г. Указом Президента РФ Д. А. Медведева<sup>1</sup> была создана рабочая группа по формированию в России системы Открытого правительства. В ее состав вошли несколько сотен ведущих экспертов, многие из которых впоследствии стали членами Экспертного совета при Правительстве РФ. По своему назначению Открытое правительство — не отдельное министерство или ведомство. Это система механизмов и принципов, обеспечивающих открытость и подотчетность органов власти; экспертизу, вовлечение общества и бизнеса в принятие решений; прозрачность государственных расходов, закупок и инвестиций; эффективный общественный контроль.

Реализуя идеологию открытости на федеральном уровне, Правительство РФ в январе 2014 г. утвердило Концепцию<sup>2</sup> открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), ставшую основой Стандарта открытости ФОИВ.

Как комплексный документ Стандарт включает в себя три функциональных блока:

- 1) упомянутую Концепцию открытости, которая описывает основные принципы и механизмы открытости, формы взаимодействия органов власти и общества, какие задачи в связи с этим должны решаться органами власти;
- 2) методические рекомендации по реализации принципов открытости в ФОИВ;
- 3) методику мониторинга и оценки результатов внедрения ФОИВ этих принципов, включая «дорожную карту».

Правительство страны, утвердив основные принципы и механизмы, выделило четыре принципа открытости:

1. Информационная открытость ФОИВ (достоверность информации, использование удобного для дальнейшей работы формата, своевременность публикации, раскрытие «по умолчанию» — при отсутствии специальных ограничений).
2. Понятность целей, задач, планов и результатов деятельности ФОИВ.
3. Вовлеченность гражданского общества в разработку и реализацию управленческих решений (учет мнений и приоритетов, системный диалог).
4. Подотчетность органов власти (развитие механизмов общественного контроля).

Субъектами общественного контроля законодательно определены Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов федерации, общественные советы при исполнительных органах государственной власти и муниципальных советов.

Нам представляется, что с учетом сложившейся за последние два года в Санкт-Петербурге практики реализации Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» можно выделить несколько приоритетов и задач совершенствования при осуществлении общественного контроля:

- Повышение эффективности деятельности органов госвласти и местного самоуправления.
- Снижение рисков принятия и реализации противоречивых и (или) противоречащих общественным интересам решений.

<sup>1</sup> Собрание Законодательства Российской Федерации. № 7 от 13 февраля 2012 г. Ст. 820.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р г. Москва // Российская газета. 03.02.2014. № 6294.

- Обеспечение законности в сфере госуправления и профилактика коррупции.
- Обеспечение социальной и политической стабильности в обществе.
- Реализация прав граждан на участие в управлении делами государства, формирование и развитие гражданского правосознания, развитие институтов гражданского общества.

Общественная палата Санкт-Петербурга за последнее время, реализуя право общественного контроля, провела целый ряд общественных экспертиз, общественных мониторингов и общественных обсуждений по актуальным проблемам эффективности деятельности органов публичной власти.

Так, в рамках подготовки «нулевого чтения» законопроекта о геномной регистрации Комиссией по безопасности и общественному порядку, взаимодействию с судебными и правоохранительными органами и их общественными советами, противодействию коррупции и вопросам законности Общественной палаты Санкт-Петербурга было организовано проведение экспертной оценки изменений, предлагаемых к внесению в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

Работа проводилась по поручению Правительства Российской Федерации и по замыслу инициаторов направлена на повышение результативности использования геномной информации, получаемой при проведении государственной геномной регистрации, в ходе расследования уголовных дел и иных, установленных законом случаях.

Предполагалось, что оперативность установления в необходимых случаях личности (подозреваемого, потерпевшего и др.) позволит в значительной степени сократить время расследования, снизить расходы и, тем самым, способствовать повышению эффективности правоохранительной деятельности в целом.

Понимая, что усиление контроля со стороны правоохранительных органов является общемировой тенденцией и имеет под собой веские основания, в первую очередь связанные с нарастанием угроз террористического характера, Общественная палата Санкт-Петербурга, тем не менее, высказала мнение, что главными критериями проведения экспертной оценки предлагаемого законопроекта должны быть безусловное соблюдение прав и свобод граждан, защита их персональных данных и исключение их использования в противоречащих общественным интересам целях.

Силами Общественной палаты Санкт-Петербурга было организовано проведение мониторинга<sup>1</sup> соответствия организаций для детей-сирот требованиям постановления Правительства Российской Федерации № 481 от 24 мая 2014 г. «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Наиболее глубокий и полный анализ ситуации, по мнению экспертов из всех федеральных округов и Общественной палаты Российской Федерации, был представлен Общественной палатой Санкт-Петербурга.

Проведение мониторинга детских сиротских учреждений (в Санкт-Петербурге их более 40) рассматривалось не как разовая акция, а как системная планомерная работа с привлечением всех ответственных сторон — и исполнительной власти, и специалистов широкого профиля, и представителей общественности.

А весьма полезные наблюдения, выявленные в ходе посещения детских учреждений, руководитель рабочей группы по мониторингу Общественной палаты Петербурга, руководитель социального управления аппарата Уполномоченного по правам ребенка в Петербурге Светлана Раковская передала в Комитет по социальной политике города.

<sup>1</sup> «Продолжается работа по мониторингу организаций для детей-сирот» [Электронный ресурс]. Официальный сайт Общественной палаты Санкт-Петербурга. URL: <http://gov.spb.ru/gov/palataspb/news/96874/> (дата обращения: 21.08.2016).

Комиссия обстоятельно, не для галочки, обследовала все дома ребенка и центры содействия семейному воспитанию, учреждения системы образования (школы и школы-интернаты), дома-интернаты системы социальной защиты.

В экспертную группу вошли кандидаты психологических наук, кандидаты педагогических наук, психологи Петербургского государственного университета, Педагогического университета имени Герцена, психологи общественных организаций, которые реализуют социально значимые программы в Санкт-Петербурге именно в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и другие специалисты.

По итогам этих наблюдений учреждение получает компетентные рекомендации. Причем значительная часть замечаний исправляется уже в оперативном порядке. Такая экспертиза, групповые дискуссии, анализ случаев («кейс-метод»), краудсорсинг, мозговой штурм — основанные на наблюдении субъекта общественного контроля за объектом контроля в реальных ситуациях, с последующим анализом на предмет соответствия действий объекта правовым установкам, безусловно, как повышает эффективность самого контроля, так и показывает методы повышения эффективности работы органов власти.

Указ Президента Российской Федерации № 1199 от 21.08.2012 г.<sup>1</sup> напрямую ставит в зависимость оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации от оценки населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Исходя из опыта проведения такой оценки, можно сделать ряд рекомендаций по ее совершенствованию.

При проведении общественного контроля предлагается в гораздо большей степени использовать методы стимулирования и мотивации, такие как дискуссии, эмоциональное воздействие, убеждение, общественное порицание, осуждение и поощрение. Данные методы основаны на особых способах правового воздействия в системе общественного контроля, которые заключаются в использовании Общественной палатой города общепризнанных моральных, этических и ценностных установок. Это в итоге способствует не только формированию у должностного лица органа государственной власти или местного самоуправления дисциплинированности, понимания того, что общественная дисциплина и законность представляют собой необходимые условия для успешного построения демократического государства, но позволяет добиваться сознательного соблюдения правовых требований, чувства недопустимости их нарушения. Кроме того, способствует устранению выявленных нарушений обнародование фактов злоупотребления властью, нарушений законности в системе государственного управления с целью придать их широкой огласке и формированию негативного общественного отношения к лицам, их совершившим. Причем такая публичность может вызвать не только негативный резонанс в обществе, но и стать поводом для расследования официальными государственными структурами.

Повышение эффективности государственного управления сегодня невозможно без создания условий (стимулирования) вовлечения широких масс населения и институтов гражданского общества в лице реальных НКО в осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов власти и местного самоуправления. Общественный контроль не противопоставляется государственным органам, не подменяет их функции контроля: можно говорить об органической

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации № 1199 от 21.08.2012 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102158895> (дата обращения: 21.08.2016).

взаимосвязи между государственным и общественным контролем и их взаимодействии в достижении единых целей [2–4].

Сочетание различных форм и методов общественного контроля позволяет получать объективную информацию о противоречиях в системе государственного управления и предпринимать своевременные действия для разрешения возникающих проблемных ситуаций, что в конечном итоге повышает эффективность государственного управления.

## Литература

1. Гончаров В., Ковалева Л. Об институтах общественного контроля органов исполнительной власти в Российской Федерации // *Власть*. 2009. № 1. С. 72.
2. Зинченко И. Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // *Социально-экономические явления и процессы*. 2014. № 1. Т. 9.
3. Коротеева О. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности // *Государственная служба*. 2014. № 3 (89).
4. Лубашев Е. А., Лукин М. В. Проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации // *Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии*. 2012. № 4 (14).

## References

1. Goncharov V., Kovaleva L. *About institutes of public control of executive authorities in the Russian Federation* [Ob institutakh obshchestvennogo kontrolya organov ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii] // *Power [Vlast']*. 2009. N 1. P. 72. (rus)
2. Zinchenko I.Yu. *Assessment of efficiency of activity of executive authorities of territorial subjects of the Russian Federation* [Otsenka effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov RF] // *Social and economic phenomena and processes [Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy]*. 2014. N 1. V. 9. (rus)
3. Koroteeva O. *Increase in efficiency of public control: realities and opportunities* [Povyshenie effektivnosti obshchestvennogo kontrolya: realii i vozmozhnosti] // *Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]*. 2014. N 3 (89). (rus)
4. Lubashev E. A., Lukin M. V. *Problems of assessment of efficiency of activity of executive bodies of the state and municipal authority in the Russian Federation* [Problemy otsenki effektivnosti deyatel'nosti ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi i munitsipal'noi vlasti v rossiiskoi federatsii] // *Theory and practice of service: economy, social sphere, technologies [Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]*. 2012. N 4 (14). (rus)