

Литература

1. Баловнев Н.П., Пронин Б.А. «Расчет цилиндрических зубчатых передач на прочность» Учебное пособие по дисциплине «Детали машин и основы конструирования» для студентов машиностроительных специальностей. МГТУ «МАМИ», 2006
2. Лукьянов А.С., Стариков А.И. К вопросу повышения эффективности расчёта зубчатых и червячных передач. М., Журнал Известия МГТУ «МАМИ», 2013 г.
3. Шейнблит А. Е., «Курсовое проектирование деталей машин» Учеб. пособие. Изд-е 2-е, перераб. и дополн., Калининград, 2002. - 454 с.

ФИЛОСОФИЯ ПРАВА И ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Общественный контроль как форма взаимодействия гражданского общества и государства

к.ю.н. доц. Марзак Г.А.
Университет машиностроения
marzak-g@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена проблеме общественного контроля как форме взаимодействия гражданского общества и государства. Подробно исследована сущность общественного контроля. В статье проведен анализ основных субъектов общественного контроля. Детально рассмотрены современные способы общественного контроля, отмечены тенденции их развития.

Ключевые слова: общественный контроль, государство, гражданское общество, государственный аппарат, общественные отношения, демократия, гражданин.

Устойчивость и сбалансированность функционирования аппарата государственной власти, сформированного при помощи демократических процедур, зависит, в том числе, от наличия в обществе современных, а также эффективных инструментов независимого контроля над деятельностью этого аппарата и органов местного самоуправления.

По степени развитости институтов общественного контроля можно судить об уровне демократичности государства, ибо государственно-властные структуры при отсутствии над ними действенного контроля склонны деградировать.

Фундаментом государства, претендующего на звание правового, является подчинение власти праву, что достигается только путем постоянного контроля над властью. Как справедливо пишет А.С. Панарин, «нет ничего опаснее бесконтрольной власти, опирающейся не на закон, а на угрозу применения насилия; необходим надежный демократический контроль» [1]. В свою очередь, В.О. Лучин и Н.А. Боброва отмечают: «Способность общества к контролю над властью – признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается «под правом», становится правовым» [2].

В силу объективных причин государству часто свойственно злоупотребление властными полномочиями и реализация своих интересов в ущерб общественным, что подтверждает его неготовность делиться властью. Такая негативная тенденция ведет к изменению сущности и социального назначения государства, поэтому для ее преодоления требуется ограничение власти, т.е. контроль.

Естественно, государственный аппарат формально предусматривает механизмы внутреннего контроля, которые вроде бы позволяют ему бороться с дефектами системы, разрешать внутренние противоречия и развиваться. Однако практика показывает, что этих механизмов никогда не бывает достаточно, поскольку властные структуры не способны эффективно бороться с негативными проявлениями только посредством внутренних рычагов. В результате появляется объективная необходимость в осуществлении контроля над государ-

ством со стороны общества.

На протяжении не одного столетия многих ученых интересовали вопросы эффективности и стабильности государственного управления, поиска оптимальных форм взаимодействия между обществом и государством. Одной из таких форм, имеющей многовековое обоснование, является общественный контроль.

Следует отметить, что о контроле народа за правителями государства как об одном из условий политической стабильности и процветания государства упоминает в своих работах еще Аристотель [3].

Позднее Шарль Монтескье, определяя государство как союз граждан и государство как совокупность должностных лиц, подчеркивал, что общество не может существовать без правительства, однако наличие законов дает возможность подданным осуществлять контроль за действиями правительства [4].

Гегель в «Философии права» указывал: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотребления властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой – в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится препятствие и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу» [5].

Уточняя смысл демократии в книге «Открытое общество и его враги» британский философ, логик и социолог Карл Поппер писал: «Под демократией же я понимаю не какую-то неопределенную «власть народа», или «власть большинства», а многообразные общественные институты (и, в первую очередь, всеобщие выборы, т. е. право народа смещать свое правительство), позволяющие осуществлять общественный контроль за деятельностью и отставкой правительства, а также, не применяя насилия, проводить реформы даже вопреки воле правителей» [6].

С развитием общественных отношений эволюционировала и научная мысль, предлагая и обосновывая все более совершенные формы общественного контроля во взаимоотношениях гражданского общества с государством.

В современной юридической литературе в целях определения совокупности средств и приемов, с помощью которых общество гарантирует, что поведение его членов, отдельных субъектов управления, социальных групп будет осуществляться в соответствии с установленными нормами и ценностями, используется термин «общественный контроль».

В юридической науке не сложилось однозначного и ясного понятия общественного контроля. Термин «контроль» в переводе с французского *controle* означает проверка или наблюдение с целью проверки [7]. В научных трудах ученых-юристов часто обсуждаются вопросы о системе контроля, его видах и формах, органах контроля. Так, В.Е. Чиркин полагает, что государственный контроль есть «совокупная, кумулятивная деятельность, осуществляемая с помощью различных методов при выполнении единой специфической функции по государственному управлению» [8]. Д.Н. Бахрах подчеркивает, что в системах социального управления контроль – «важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений» [9].

По мнению М.С. Студеникиной, контроль – это самостоятельный вид управленческой деятельности, сущность контроля состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он (объект) получил от управляющего звена и который включает выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности и принятие мер по устранению вскрытых недостатков [10].

Полагаем, что общественный контроль, будучи одним из видов контроля, – это активная деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан, направленная на выявление и пресечение нарушений прав и свобод человека со стороны органов власти [11] и

их должностных лиц, а также по осуществлению систематического контроля над функционированием государственных органов в строгом соответствии нормативным правовым стандартам, способствующая совершенствованию государственного управления. Следует отметить, что в контексте данной статьи под органами власти мы понимаем: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, а также органы, которые не являются органами государственной власти и органами местного самоуправления, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления, принимающие решения, носящие обязательный характер для лиц, в отношении которых они приняты. Данное понятие основано на позиции Верховного суда РФ, изложенной в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ [11].

Из представленного выше определения общественного контроля можно вывести его цель, которая состоит в соблюдении органами власти в процессе осуществления государственной деятельности прав, свобод и законных интересов граждан, а также в поддержании нормативно установленного механизма профессионального обеспечения осуществления государственных полномочий на уровне, отвечающем потребностям и воле социума, его перво- субъекта – народа. Однако ответственность должна исходить не только из установленного принципа ответственности, но и из психологического восприятия гражданских обязанностей, возложенных как на подконтрольный, так и на контрольный субъект правоотношения. «Иначе, по мнению С.С. Купреева, наличие соответствующих провозглашенных норм становится простой констатацией» [12].

Безусловно, для достижения указанных целей большое значение имеет четкое определение задач общественного контроля, в числе которых видятся следующие:

- контроль за соблюдением органами власти нормативных предписаний;
- контроль за соответствием правовых актов, издаваемых органами власти, законам;
- контроль целесообразности принимаемых управленческих решений при организации и осуществлении деятельности органами власти;
- контроль за соблюдением установленных для органов власти запретов и ограничений, служебной дисциплины, своевременным и доброкачественным выполнением возложенных на них обязанностей;
- контроль за подбором, расстановкой, повышением квалификации кадрового состава органов власти;
- контроль за соблюдением прав и свобод охраняемых законом интересов граждан;
- контроль за рациональным распределением и использованием материальных, финансовых и иных ресурсов, соблюдением режима экономии.

Мировой опыт развития институтов общественного контроля свидетельствует, что общественный контроль способен заставить государственных и муниципальных служащих быть ответственными и, как следствие, компетентными только при наличии прозрачности, т.е. полной, достоверной, своевременной и регулярной информированности общества о деятельности власти.

Однако правовой смысл контроля заключается не только в получении информации о фактическом состоянии объекта контроля и соответствии полученных результатов ожидаемым, в проверке фактического выполнения закона или иного общеобязательного предписания, целесообразности деятельности подконтрольных проверке путей и средств такого выполнения, но и в практическом устранении нарушений, содержащихся в принятых решениях, принятии мер в процессе контроля для оценки и устранения недостатков и т.д. Следовательно, содержание контрольной деятельности общества должно включать:

- а) наблюдение за деятельностью подконтрольных субъектов;
- б) получение всесторонней и информации о выполнении ими предписаний;
- в) анализ таких данных;
- г) предупреждение и выявление правонарушений.

Вместе с тем существуют и другие формы непосредственного способа общественного контроля, фундаментальную основу которых составляет свобода гражданского выражения. Американский политолог Роберт Даль заметил: «Для того, чтобы получить информированное знание обо всех действиях, предпринимаемых правительством, чтобы понять, какой будет его политический курс, также необходима свобода выражения» [13]. В том случае, если свободы выражения отсутствует, граждане «очень скоро лишаются способности влиять на программу и очередность правительственных решений. Безмолвные граждане – это идеальные подданные для авторитарного правителя и несчастье для демократии» [13]. Следует отметить, что мировой опыт становления гражданского общества и развития демократической государственности является подтверждением слов Р. Даля.

К свободе выражения можно отнести такие способы общественного контроля, как индивидуальные или коллективные обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления; законодательная инициатива граждан; публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов и других важных вопросов государственной жизни; независимая экспертиза законопроектов; научно-исследовательские труды, публицистические и художественные произведения. Все эти способы способствуют формированию общественного мнения, способного воздействовать на правящую элиту.

Общественный контроль максимально эффективен только тогда, когда он носит массовый и организованный характер. При этом его осуществление зачастую сопряжено с рисками давления со стороны государства, но эти риски являются одной из причин объединения людей с твердыми убеждениями и высокими моральными принципами, способных совместно влиять на проводимую в государстве политику посредством осуществления контроля над органами власти.

Согласно сложившейся практике, субъектами общественного контроля за деятельностью органов власти выступают:

- 1) общественные организации, (политические партии, общественные объединения, профсоюзы, правозащитные движения);
- 2) общественные советы (палаты);
- 3) средства массовой информации;
- 4) граждане.

Указанные выше субъекты в равной степени могут использовать и правовые, и социальные механизмы общественного контроля. В первом случае при выявлении нарушений законности со стороны органов власти и должностных лиц гражданской службы субъекты применяют правовые механизмы, реализуя конституционное право на обращение в различные органы государственной власти для принятия соответствующих мер.

В другом случае при обнаружении недостатков в деятельности гражданских служащих контрольное воздействие может осуществляется через институт общественного мнения (референдум, выборы, общественное участие в обсуждении государственных проблем, опросы, анкетирование и т.п.). Используя этот социальный институт, основанный на моральных и этических нормах, субъекты общественного контроля имеют возможность доводить до широкой общественности факты нарушений, формировать отрицательное отношение населения к ним и лицам, их совершившим, создавать ситуацию так называемой объективности.

Посредством указанных выше форм общественного контроля порицание и осуждение общества становится намного ощутимее мер государственного принуждения. Более того, огласка фактов злоупотребления властью, нарушений законности в системе гражданской службы не только порождает негативный резонанс в обществе, но и может стать поводом для вмешательства в ситуацию официальных лиц.

В контексте сказанного весьма интересной представляется точка зрения Н.С. Бондаря, считающего, что основу современного конституционализма и соответственно конституционно-правовых характеристик современного государственно-образованного общества составляет соотношение власти и свободы как взаимосвязанных, взаимозависимых и при этом ча-

ще всего конкурирующих, а нередко и конфликтующих ценностей. Поясняя такой подход, Н.С. Бондарь обращает внимание на сложность решения проблемы обеспечения баланса власти и свободы, поскольку, с одной стороны, реальная свобода личности невозможна вне сильной государственности, с другой – сильное государство, не обеспечивающее последовательную защиту свободы, обречено на вырождение в тоталитарный режим [14].

В вопросе определения правового положения общества в системе социального контроля над деятельностью органов государственной власти решающая роль принадлежит закону. Как верно заметил С.С. Алексеев, «право – достойный антипод власти, ее сокровенной составляющей – всевластия» [15]. Государство должно поддерживать этот принцип, создавая необходимую прозрачность своих действий.

Государство в лице соответствующих органов и должностных лиц – это, прежде всего, проводник воли граждан, народа, общества, но не наоборот. Реализация данного полномочия зависит от многих факторов, в том числе от уровня развития государственных институтов, направленных на реализацию мер по охране и защите прав и свобод граждан. Безусловно, одним из таких институтов является институт общественного контроля, состоящий из целого комплекса отношений, складывающийся в процессе его осуществления.

Несмотря на имеющийся мировой опыт взаимодействия общества и государства, становление институтов гражданского общества должно сопровождаться расширением института общественного контроля. При этом, общественный контроль не должен подменять или заменять контрольную функцию самих органов власти. Действуя самостоятельно, он способен оказать государству неоценимую помощь и поддержку в реализации государственной политики. Общественный контроль, реализуемый организованно и целенаправленно, должен разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством цивилизованно, путем использования законных способов взаимодействия, и основываться на взаимной ответственности. Такой контроль служит важнейшим условием реализации принципа народовластия. С полной уверенностью можно утверждать, что в том случае, если между государством и обществом отсутствует такая форма взаимодействия, как общественный контроль над властью, то отсутствуют и условия для реального народовластия.

Литература

1. Панарин А.С. Глобальное политическое прогнозирование. – М.: 2008. – 218с.
2. Лучин В.О. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. – 2006. – №10. – С. 27.
3. Аристотель. Политика // Сочинения: В 4 т. Т. 4. – М.: 1983. – С. 547 – 548.
4. Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. – М., 1955. – С. 167.
5. Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М., 1990. – С. 335.
6. Поппер К. Открытое общество и его враги. Том 2. Время лжепророков. – М., 1992. – С.179.
7. Словарь иностранных слов. 18-е изд. – М., 1989. С 256.
8. Чиркин В.Е. Государственное управление. – М.: Норма, 2007. – С. 250.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: Норма, 2009. – С. 608
10. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М. 1974. – С. 7.
11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // СПС КонсультантПлюс.
12. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. – с. 11.
13. Даль Р. О демократии / Пер. с англ. – М., 2000. – с. 96.
14. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: ТК «Велби», 2008. – с. 16.
15. Алексеев С.С. Линия права. – М.: Статут, 2006. – с. 125.