
Для цитирования:

Болотханов, Э.Б., Адамов, В.С. Международный опыт в сфере общественного контроля // Вопросы структуризации экономики. – 2024. – № 1. [Электронный ресурс] URL: <http://jvse.ru/index.php/vse/article/view/60>

Болотханов Элимхажу Байсалуевич
канд. техн. наук, доцент кафедры экономической теории и
государственного управления,
ФГБОУ ВО «ГГНТУ им. академика М. Д. Миллионщикова»
Адамов Валид Салаудинович
магистрант,
ФГБОУ ВО «ГГНТУ им. академика М. Д. Миллионщикова»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Аннотация. В статье анализируется международный опыт контроля за деятельностью органов местного самоуправления. В системе местного самоуправления существует два вида контроля – государственный и общественный. В зарубежных странах организацию контроля за муниципальными органами обуславливают форма государства и модель местного самоуправления. Констатируется, что в зарубежных странах общественный контроль рассматривается в свете взаимодействия и взаимовлияния общественности и ее институтов на государственную власть и ее должностных лиц, направления деятельности общественности на государственный механизм власти. Указано, что в разных странах мира к субъектам общественного контроля относят физических лиц и общественные организации. Однако они также могут быть общественными советами трудовых групп, по планированию территориальных сообществ, по бюджету. Субъектами общественного контроля могут выступать большинство участников общественных отношений, не наделенные государственно-властными полномочиями.

Ключевые слова: общественный контроль, международный опыт, субъекты, принципы, общество, государство.

Общественный контроль за государственными органами необходим для их эффективного функционирования. С этой целью он широко внедряется и действует в большинстве развитых государств мира. Общественный контроль осуществляется на принципах законности, открытости и прозрачности, объективности и достоверности, независимости субъектов общественного контроля, недопущения препятствования осуществлению общественного контроля, профессионализма и компетентности субъектов общественного контроля, недопустимости злоупотребления правом осуществления общественного контроля, обоснованности и доказанности результатов общественного контроля и других.

Общественный контроль способствует обеспечению взаимной связи между государством и обществом, недопущению и разрешению социальных конфликтов, коррупционных проявлений. Вопрос контроля над властью является таким же важным, как «свобода», «справедливость», «благополучие». Оно включает жизненные интересы и возможности каждого гражданина.

Осуществление общественного контроля за государственными органами и деятельностью должностных лиц является одним из основных условий формирования демократического государства и гражданского общества. При этом граждане могут жаловаться на нарушение их прав и обязанностей органами власти. Роль института общественного контроля будет заключаться в защите граждан от произвола чиновников [4].

В США и странах Европы достаточно развито участие граждан в управление государственными делами, постоянное наблюдение институтами гражданского общества, особенно средствами массовой информации, деятельности государственных органов, а несоответствие закона или морали действий государственных чиновников быстро ставится известным обществу, приводит к общественному осуждению, в то же время отдельного закона «Об общественном контроле» не имеет. Кроме того, в законодательстве зарубежных стран вообще не существует норм по общественному контролю.

В зарубежных странах гражданский контроль рассматривается в свете взаимодействия и взаимовлияния общественности и ее институтов на государственную власть и ее должностных лиц, позитивность такого сотрудничества, направления деятельности общественности на государственный механизм власти. Однако такая положительная зарубежная практика, показавшая свою результативность, недостаточно освещена и распространена, указанное актуализирует рассмотрение анализируемой проблематики.

Освещение зарубежного опыта осуществляют С.А. Гуреев (изучает субъектов международного права) [3], Д.С. Бочкарева (исследует зарубежный опыт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества) [1], В.В. Гончаров (рассматривает разнообразные формы правового регулирования института общественного контроля) [2] и другие ученые.

Целью статьи является установление основных форм общественного контроля в зарубежных странах, видов субъектов общественного контроля.

Общественный контроль отечественными учеными определяется с приведением следующих признаков: его осуществление физическими лицами и/или общественными организациями; его направленность на деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц; целью общественного контроля является предотвращение правонарушений указанных органов, в том числе коррупционных проявлений; соблюдение в их деятельности законности, прав и интересов граждан и других лиц. Общественный контроль в основном трактуется как деятельность субъектов общественного контроля (физических лиц, общественных организаций, общественных объединений, наблюдательных советов трудовых коллективов) за функционированием органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц, при осуществлении ими властных управленческих функций, с целью наблюдения за законностью их действий.

Зарубежными учеными определяются и такие специфические признаки общественного контроля, как его субъекты (граждане и общественные организации, организационно и функционально независимые от объектов контроля), сфера государственного управления как объект гражданского контроля, цель гражданского контроля – обеспечение общественных интересов, осуществление общественного

контроля в установленном законом порядке, предусмотрены морально-правовые меры воздействия, достижение результатов общественного контроля как основания для осуществления других видов общественного контроля [3].

Регулятивная направленность международно-правовых актов в сфере местного самоуправления сосредоточена на защите прав и свобод человека, интересов общины. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления приобрел правовое закрепление как один из действенных методов соблюдения органами местного самоуправления принципов верховенства права и законности. Но в любом современном государстве среди различных форм и видов контроля за деятельностью органов местного самоуправления приоритетными являются те, которые осуществляются общественностью. Спецификой общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления является то, что основной субъект его проведения одновременно является и субъектом формирования таких органов.

Международное сообщество уделяет особое внимание практике участия граждан в принятии управленческих решений на разном уровне. Развитие теории и практики взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества неоднократно отражено в международных документах.

Основу работы международных организаций в этом направлении составляет привлечение граждан в процесс принятия решений через семинары и пилотные проекты для органов местной власти и неправительственных организаций, создание более активного партнерства общественности с органами власти в внедрении изменений в своей местности. В основу обеспечения общественного участия в принятии управленческих решений положена идея о необходимости активизации системы государственных институтов в направлении привлечения ими граждан.

Муниципальное управление может осуществляться в различных организационных формах, которые в совокупности образуют единую модель системы местного самоуправления, с помощью которой в рамках всей страны решаются вопросы местного значения. Под моделью местного самоуправления понимается форма организации власти территориальной общиной с целью наиболее эффективного решения вопросов местного значения. В зарубежных государствах используются различные формы и методы контроля за деятельностью органов местного самоуправления, отличающиеся в зависимости от формы государства, типа правовой системы, модели местного самоуправления.

Различные модели местного самоуправления используются государствами в условиях собственных традиций государства и правотворчества. В то же время происходит заимствование и апробирование лучших практик от каждой модели и уход от неэффективных инструментов. Образуются смешанные модели местного самоуправления.

В разных странах мира к субъектам общественного контроля в первую очередь относят физических лиц и общественные организации. Однако субъектами общественного контроля могут также быть общественные советы (общественные совещательные комитеты) в системе осуществления самоуправляемых функций как альтернативный инструмент общественных слушаний (США) [2], участие населения в деятельности муниципалитетов как источник информирования для повышения результативности их работы, в том числе планов развития (Канада) [1]. То есть субъектами общественного контроля могут выступать большинство участников общественных отношений, не наделенные государственно-властными полномочиями.

К основным формам общественного контроля, как показывает международная практика относятся: непосредственно общественный контроль, общественный

мониторинг, общественные слушания, общественные советы, общественная экспертиза, институт омбудсмана, общественная проверка, общественное расследование, журналистское расследование, обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, заслушивание отчетов о результатах работы. Стоит отметить, на высокую оценку такой формы общественного контроля как общественные слушания. Так, в Канаде, все муниципалитеты должны проводить открытые для общественности заседания, а отчеты и приказы, подписанные комитетом, не имеют силы, если они не были приняты на открытом заседании совета [1]. Достаточно распространенной является деятельность общественных советов, которые могут создаваться по различным вопросам. Эффективной является деятельность общественных советов по разработке бюджета. Анализ их работы во Франции, Испании, Бельгии и в других странах свидетельствует о том, что ими обеспечиваются интересы основных групп населения, при этом приоритетное значение придается действительно важным для функционирования города социально-экономическим и гуманитарным проектам.

К инновационным формам общественного контроля отнесем проведение регистрации ошибок и нарушений должностных лиц указанных органов, поощрение позитивных действий и отчетности (Нидерланды); регистрация ошибок должностных лиц указанных органов, их умышленных и случайных нарушений действующих правил, их последствий, поощрение позитивных действий должностных и служебных лиц указанных органов, отчетности (Нидерланды); административное обжалование действий и актов органов местного самоуправления (Нидерланды); обсуждения и другие формы консультаций с общественностью (Бельгия, Финляндия, Норвегия, Швейцария), институт гражданского защитника (Италия) [1-3].

Заметим, что общественный контроль может быть как внешний, так и внутренний. Внешний контроль в зарубежных странах понимают определяющим как влияние на организацию, он направлен на регулирование политики управления компанией, включает в себя прямые правила, такие как правительственные постановления и также учитывает давление со стороны средств массовой информации [5]. Внешний контроль может меняться в зависимости от многих обстоятельств, взаимоотношений между отраслевыми предприятиями, их деловыми встречами. Внутренний контроль осуществляется как непрерывный процесс, его целью является обеспечение реализации цели, эффективной и надежной работы любого органа, организации. Внутренним контролем является наблюдение наблюдательных советов и других структурных подразделений трудовых коллективов за деятельностью руководителей и должностных лиц органов власти с целью обеспечения как ее эффективности, так и предупреждения любых негативных проявлений в работе.

В мире используются различные формы и методы контроля за деятельностью муниципальных органов, отличающиеся в зависимости от формы государства, типа правовой системы, модели местного самоуправления. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с разной долей влияния присущ большинству государств мира, обычно его осуществляют следующие субъекты: уполномоченные правительством органы (Австрия, Болгария, Великобритания, Испания, Италия, Германия, Португалия, Венгрия, Франция и др.). Такими органами являются префекты, местные администрации, министерства, комиссии и т. п. Они не могут вмешиваться в те вопросы, где муниципалитетам предоставлено право принимать решения по своему усмотрению при условии, что они принимают их законно; региональные омбудсмены (Австрия, Великобритания, Дания, Исландия, Италия, Нидерланды, Германия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Швейцария и др.). Они представляют интересы государства и общества в отношениях с

муниципальными органами; административные суды, в порядке осуществления административного судопроизводства по рассмотрению законности решений и действий местного самоуправления. В конституциях большинства государств закрепляется преимущественно административный государственный надзор за деятельностью органов местного самоуправления и не упоминается соответствующий общественный контроль, который является предметом регулирования обычных законов.

В современных государствах мира контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют преимущественно негосударственные субъекты. Законодательство таких государств обеспечивает свободу объединения в общественные организации, профсоюзы, то есть образование и деятельность институтов гражданского общества. Институты гражданского общества являются активными субъектами общественного контроля (Норвегия, Исландия, Швеция, Новая Зеландия, Дания, Канада, Ирландия, Швейцария, Финляндия, Австрия и др.). Активность различных организационных форм институтов гражданского общества в зарубежных странах варьируется в зависимости от исторических особенностей их становления.

Анализ зарубежного опыта в сфере общественного контроля свидетельствует, что он осуществляется в основном физическими лицами и общественными организациями, однако ими могут выступать большинство участников общественных отношений, не наделенные государственно-властными полномочиями. В странах мира сложились различные формы общественного контроля, что обусловлено историческим наследием участия общественности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, спецификой их функционирования и обеспечения интересов и прав граждан. В зарубежных странах гражданский контроль рассматривается как взаимодействие и взаимовлияние общественности и ее институтов с государственной властью и ее должностными лицами, подчеркивается позитивность такого сотрудничества. Осуществление общественного контроля является обязательным для становления и развития демократического государства и гражданского общества.

Список источников

1. Бочкарева Д.С. Зарубежный опыт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества // Экономика, управление, общество: история и современность: материалы XVIII Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск, – 2020. – С. 351-357.
2. Гончаров В.В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт. Актуальные проблемы российского права. – 2019. – №10. – С. 155-171.
3. Гуреев С.А. Субъекты международного права. Московский журнал международного права. – 2012. – №1. – С. 29-48.
4. Шаламова А.Н., Нарышкин П.А. Роль общественного контроля и его институтов в механизме противодействия коррупции // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2018. – № 4 (87). – 39-45.
5. What Is an External Control? Definition and Examples – Indeed. – URL: <https://www.indeed.com/career-advice/career-development/external-control>

*Bolotkhanov Elimkhaji Baisaluevich –
Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Economic
Theory and Public Administration,
Grozny State Oil Technical University named after acad. M.D. Millionschikov*

*Adamov Valid Salaudinovich –
Master's student,
Grozny State Oil Technical University named after acad. M.D. Millionschikov*

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE SPHERE OF PUBLIC CONTROL

Abstract

The article analyzes international experience of control over the activities of local government bodies. In the local government system, there are two types of control - state and public. In foreign countries, the organization of control over municipal bodies is determined by the form of the state and the model of local government. It is stated that in foreign countries, public control is considered in the light of the interaction and mutual influence of the public and its institutions on state power and its officials, the direction of public activity on the state mechanism of power. It is indicated that in different countries of the world, individuals and public organizations are considered subjects of public control. However, they can also be public councils of labor groups, for planning territorial communities, for the budget. The subjects of public control can be the majority of participants in public relations not vested with state and government powers.

Keywords: *public control, international experience, subjects, principles, society, state.*