



УДК 323.21:35.08

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Вадим ПАПУША,

соискатель кафедры государственного управления
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Аннотация

В статье исследуется контроль в деятельности государственных служащих, его существенные характеристики и назначения. Пересмотрены подходы к определению понятия общественного контроля. Проведено сравнение различий между государственным и общественным контролем. Рассмотрены виды общественного контроля, которые могут реализовываться в форме общественной экспертизы и общественного мониторинга. Уделено внимание рассмотрению общественных слушаний как одному из особых видов общественного контроля. Указана важность гражданского контроля в системе взаимодействия государства и общества.

Ключевые слова: контроль, общественность, государственная служба, государственный контроль, общественный контроль.

PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF CIVIL SERVANTS

V. PAPUSHA,

Applicant of the Department of Public Administration of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Summary

The article deals the control in the activities of civil servants, its essential characteristics and purpose. Approaches to the definition of the concept of civil control are reviewed. Comparison of differences between state and civil control is carried out. The types of civil control that can be implemented in the form of civil examination and civil monitoring are considered. Attention is paid to considering public hearings as one of the special types of civil control.

Key words: control, public, public service, state control, public control.

Постановка проблематики. Трансформация взаимоотношений государства и общества обуславливает исследование новых форм участия граждан в реализации государственного управления. Среди важных критериев становления демократических основ управления государственными делами остается открытость и прозрачность деятельности государственных служащих, уполномоченных на выполнение функций государства. Большое значение приобретают формы участия граждан в контроле за деятельностью государственных служащих. Общественный контроль деятельности государственных служащих является эффективным средством налаживания диалога государства и общества, укрепления их взаимоотношений путем привлечения отдельных граждан или институтов общества к надзору за функционированием органов власти.

Состояние исследования. Вопросы контроля, в том числе и общественного, неоднократно поднимались разными авторами, такими как: О. Андрейко, Н., Днипренко, О. Коче-

ва, А. Крупник, Т. Панченко, А. Файоль, И. Филатова, М., И. Хомышин, К. Чернега, В. Шмидт и др. Однако общественный контроль в деятельности государственных служащих, по нашему мнению, требует более глубокого исследования.

Целью работы является исследование общественного контроля как важного условия повышения эффективности института государственной службы в процессе осуществления государственно-управленческих решений, защиты прав и интересов граждан.

Изложение основного материала. Любой вид контроля является весьма важным фактором различных процессов, в которых за цель ставится достижение ожидаемого результата, и служит средством проверки эффективности функционирования объекта путем сравнения заданных результатов с конечными показателями. В данном контексте деятельность государственных служащих является не исключением, а объектом контроля уже являются те возможности служащего, которому делегированы полно-

мочия решать задачи государства – то есть возможность эффективно функционировать в профессиональном аспекте.

Исследуя общественный контроль, стоит выяснить существенные характеристики и основное назначение контроля вообще.

Некоторые авторы говорят о том, что контроль чаще всего находит применение в сфере управления (финансовая сфера, правовая и т.п.). Отмечается, что контроль носит как правовой характер, так и административный. Также, по их мнению, большое значение приобретает технический, экономический контроль, а хозяйствующие субъекты организуют экономический и общехозяйственный контроль. Важное место в системе контрольных функций также отводится финансовому контролю и контролю управления [9, с. 11]. Р. Энтони, рассматривая контроль, отмечает, что исследование особенностей применения контроля часто происходит в контексте исследования менеджмента. Автор определял контроль как процесс, направляемый на



воздействие на других лиц для реализации запланированных стратегий определенной организации, и благодаря ему можно убедиться в том, что все привлеченные ресурсы направлены в правильное русло и показывают эффективность в достижении поставленных целей. [22, с. 10]. Г. Эмерсон [21] контроль рассматривал в контексте повышения эффективности организационной составляющей деятельности организации и отводил ему важную роль в рамках процесса выполнения конкретно взятой личностью возложенных на нее функций и сравнения с конечным результатом.

А. Файоль [13] в контексте исследования своей теории рассматривал контроль как заключительную фазу в управленческой деятельности. Исследователь считает, что роль контроля следует сводить к проверке выполнения задач в сопоставлении с заданными программами, а необходимость такого контроля заключается в своевременном выявлении проблем и их решений до того как незначительные недостатки станут проблемами. А. Файоль считал контроль способом успешного стимулирования рабочей деятельности [2, с. 28].

М. Фоллет связывала контроль с процессом организации и координации, поскольку организация и координация является важным условием обеспечения контроля над деятельностью – координация достигается благодаря единству, а единством уже есть сам контроль [15]. Д. Хан рассматривает контроль как процесс, который помогает в определении и документировании фактических показателей результатов реализации принятых решений в сравнении их с заданными планами результатов деятельности отдельно взятой структуры (организации, органа) [15 с. 32].

Существует точка зрения [4, с. 40], согласно которой контроль осуществляется целостной системой социальных регуляторов, в том числе государственными и общественными институтами, правом, моралью, обычаями, традициями и т. п.

Исходя из вышеуказанного, контроль представляет собой определенный процесс, с помощью которого можно сравнить поставленные задачи

с результатом, а следствием контроля становится исправление недостатков, влияющих на эффективность конкретно взятой деятельности.

Если говорить о контроле деятельности органов власти или государственных служащих, то такой контроль осуществляется относительно деятельности лиц, уполномоченных выполнять функции государства, а потому направлен на выявление недостатков в функционировании государственных служащих при реализации управленческих решений. Таким образом, объектом этого контроля становится процесс реализации распорядительно-управленческих решений, а поэтому контроль в деятельности государственных служащих становится эффективным средством соблюдения законности и дисциплины.

По мнению К. Чернеги, следует отличать надзор за состоянием определенных параметров в понимании составляющей части управления любым процессом и «контроль» в совершенно ином смысле – когда определенный субъект имеет возможность управлять объектом, но сознательно не использует эту возможность и удовлетворяется налаживанием контроля за результатами его функционирования [18]. Похожей позиции придерживается Ю. Козлов [5, с. 41], который рассматривает контроль как элемент надзора за функционированием подконтрольного объекта с целью получения объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины для принятия мер по предупреждению и устранению нарушений.

Контроль в деятельности государственных служащих рассматривается с двух позиций – государственный и общественный. Это обусловлено задачами института государственной службы – быть опосредованным звеном между государством и обществом, органами власти и институтами общества или отдельными гражданами.

Андрейко О.Ф. отмечает, что государственный контроль является деятельностью органов государственной власти, заключается в наблюдении, анализе и проверке объектов

контроля и направлен на предотвращение, выявление и пресечение действий, противоречащих установленным государством нормам, правилам и стандартам [1]. Хомишин И.Ю. считает, что сущность государственного контроля заключается в наблюдении за деятельностью объекта для содержания важной и необходимой информации, которая реализуется в пределах предусмотренных законами или другими нормативными актами государства [17].

Государственный контроль относится к социальному контролю, передается обществом государству с целью поддержания дисциплины, законов и порядка в интересах всего общества и отдельного гражданина, так как государство является основным субъектом, который осуществляет контроль в обществе. Такой тезис обосновывается тем, что государству делегированы, а потому ей предоставлена возможность, полномочия для влияния на общественные процессы. Поэтому государственный контроль часто определяется как деятельность органов власти по контролю за объектом.

Участие граждан в государственных делах остается важным критерием взаимоотношений государства и общества на основе демократичности и прозрачности деятельности органов власти. Активизация институтов общества воспитывает у граждан способность к анализу состояния выполняемых задач государственными органами, оценивать деятельность государственных служащих в процессе выполнения возложенных на них функций. При таких условиях контроль за деятельностью государственных служащих приобретает новое значение и становится необходимостью для налаживания эффективных взаимосвязей государства с обществом.

Исследовательница общественного контроля Хомишин И. считает, что под таким контролем следует понимать самостоятельный и установленный законом вид социального контроля компетентных субъектов, направленный на обеспечение режима законности в деятельности органов государственной власти [17, с. 294].



А. Крупник отмечает, что общественный контроль следует рассматривать как инструмент общественной оценки уровня выполнения органами власти и другими подконтрольными объектами их социальных задач. А характерной разницей между понятием общественного контроля и понятиями контроля иного вида следует искать в отношениях «субъект-объект» [7].

Основными объектами общественного контроля являются: во-первых, органы государственной власти; во-вторых, местного самоуправления; в-третьих, государственные и коммунальные учреждения; в-четвертых, организации или отдельные лица (обычно таковыми есть государственные служащие). Субъектами общественного контроля выступают граждане, а также различные формы их объединений, тогда как объектами являются органы государственной власти и государственные служащие.

В. Шмидт выделял общественный контроль как форму социальной активности граждан, не обусловленной действиями власти, непосредственным участием граждан в публичной политике как сфере коммуникаций органов власти и граждан. При этом общественный контроль, в отличие от других форм публичной политики, всегда требует выработки видения проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении [20].

По мнению Ю. Нисневича, общественный контроль представляет собой важный механизм противодействия и преодоления негативных явлений и неформальных практик в системе органов государственной власти, противодействия коррупции и другим проявлениям ненадлежащего исполнения служебных обязанностей должностными лицами (профессиональная некомпетентность, халатность и другие) в целях подотчетности публичной власти обществу [10, с. 63].

Основными задачами общественного контроля, по мнению российской исследовательницы Филатовой И.И., являются:

1) утверждение демократических принципов и норм политики государства;

2) контроль за соблюдением законности в деятельности органов государственной власти на всех её уровнях;

3) выработка рекомендаций для исполнительной и законодательной властей, направленных на повышение эффективности и прозрачности их деятельности [14].

Таким образом, общественный контроль является проявлением активности граждан и выразителем сознания участников общества, желанием общественности быть активными участниками осуществления государственно-управленческих процессов.

Важными инструментами, имеющими влияние на органы власти и государства в целом со стороны общественности в процессе контроля общественности за деятельностью государственных служащих, являются собственно общественный контроль, общественный мониторинг и общественная экспертиза.

Перечисленные формы контроля являются достаточно важными критериями процесса взаимоотношений государства и общества. Именно в процессе взаимоотношений граждан, объединений гражданского общества с органами власти через государственных служащих происходят вышеуказанные формы взаимоотношений. Кроме того, их следует разбирать комплексно, то есть они составляют определенное единство, и на их основе можно проследить степень привлечения граждан к государственным делам в принятии важных государственных решений, а главное – оценить качество предоставления государственными служащими услуг, которые они осуществляют в процессе своего функционирования.

По данному вопросу Дниренко Н.К. отмечает, что общественная экспертиза и общественный мониторинг является одним из видов контроля граждан за деятельностью государственных служащих и органов государственной власти в целом. Эти две формы являются несколько более узкими, чем общественный контроль. Автор определяет общественную экспертизу как комплекс мероприятий, связанных с оценкой институтами гражданского общества эффектив-

ности разработки проектов решений, самих решений, действий органов государственной власти и местного самоуправления с целью учета мнения общественности. Общественный мониторинг – системное и комплексное исследование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления институтами гражданского общества. А общественный контроль – комплекс мероприятий, направленный на получение объективной информации о деятельности органов власти, осуществляется институтами гражданского общества на принципах прозрачности и профессионализма [3].

Одним из видов гражданского контроля является проведение общественной экспертизы. Общественная экспертиза деятельности органа власти, как отмечает А. Шаповалов, является оценкой принятых конкретным органом власти нормативно-правовых актов, решений, действий или бездействий с целью определения соответствия действующему законодательству, правам и интересам населения в целом или отдельных его групп. Он может быть проведен некоммерческими учреждениями (общественными организациями, благотворительными и религиозными организациями, профессиональными и творческими союзами, органами самоорганизации населения и другими объединениями граждан, кроме политических партий), а также негосударственными СМИ [19].

Общественная экспертиза, как и общественный контроль, является важным механизмом преодоления обществом произвола государства, отдельных должностных лиц и является видом социального контроля. Гражданская экспертиза представляет собой независимую от влияния со стороны государства деятельность общественности относительно анализа подготовки проектов и практической их реализации.

Усаченко Л.М. считает, что целью общественной экспертизы является нахождение ответа на основной вопрос относительно соответствия решений актов, программ, проектов интересам общественности, а это является необходимым условием ре-



ализации законных прав и интересов граждан [12, с. 92].

То есть общественная экспертиза является элементом общественного контроля и способствует анализу документированных материалов и может применяться к непосредственной имплементации нормативно-правовых актов, а не только к проектированию и методам воплощения. А основным назначением гражданской экспертизы остается анализ и внесение предложений, касающихся нормативных проектов, улучшение политики государства в инициировании ее просмотра (в случае отрицательного анализа) или формирование в целом.

По этому поводу подходящими являются позиции В. Куприя и Л. Паливоды, которые считают, что благодаря общественной экспертизе любой орган власти может получить информацию об оценивании качества и эффективности его работы, выявить мнение общественности относительно приоритетных проблем, требующих немедленного решения и вмешательства [8, с. 31].

Другим важным способом сотрудничества является общественный мониторинг. Благодаря такому мониторингу возможно выстроить общее видение состояния дел в различных сферах общественной жизнедеятельности, отраслях государственного управления, в перспективе он дает возможность сравнивать результаты деятельности и формировать основные направления совершенствования.

Цель гражданского мониторинга заключается в повышении контроля относительно деятельности органов государственной власти или отдельных должностных лиц, повышения эффективности их деятельности, подотчетности, открытости и прозрачности в своей деятельности, осуществления государственного управления.

Общественный мониторинг – постоянный, систематический сбор организациями гражданского общества, инициативными группами информации о состоянии соблюдения прав и законных интересов граждан органами государственной власти,

местного самоуправления, хозяйствующими субъектами, государственными служащими [6].

Н. Днипенко предлагает рассматривать гражданский мониторинг по таким критериям, как: эффективность функционирования и деятельности органов власти, результаты принятых органами власти решений, соответствие этих решений интересам граждан, соответствие решений органов власти стратегическим приоритетам, стабильность и последовательность функционирования и деятельности органов власти и государственных служащих как опосредованного звена связи между государством и обществом, открытость и прозрачность принятия государственными служащими решений, соблюдение политического нейтралитета, учета органами власти позиций органов местного самоуправления [3].

Важной формой гражданского контроля также является проведение общественных слушаний. Они являются важным средством контроля за деятельностью государственных служащих, поскольку вместе с экспертизой и мониторингом позволяют найти наиболее проблемные вопросы общественности.

По этому поводу Панченко Т.В. подчеркивает значимость общего собрания граждан как проявления демократии. Он отмечает, что общее собрание проводится на уровне «микробществ», в отдельных частях сел, поселков, городов, а потому является формой участия отдельных групп, членов территориальной общины в обсуждении и решении вопросов, относящихся к ведению органов власти. Кроме того, решение общиной принимается непосредственно во время обсуждения, а такие решения могут носить как обязанности (императивный), так и консультативный характер [11, с. 274].

Выводы. Общественный контроль реализуется в форме гражданского мониторинга и экспертизы и остается важным фактором взаимоотношений граждан с органами власти и, соответственно, с государственными служащими. Государственные служащие здесь занимают важное место в части своевременного реагирования

на вызовы общественных интересов, учета всех факторов, а в перспективе это дает возможность улучшить предоставление государственных услуг и всей системы государственного управления.

Следовательно, контролем за деятельностью государственных служащих можно назвать комплекс мероприятий, осуществляемых для выявления и устранения недостатков в деятельности государственных служащих путем приведения эффективности их работы к ожидаемым результатам.

Важно заметить, что общественный контроль является проявлением активности общественности – организованной или неорганизованной (стихийной). Это могут быть как группы самоорганизации населения в виде профсоюзов, трудовых организаций, средств массовой информации, партий или других видов общественных объединений, действующих на постоянной основе и в соответствии с законодательством, так и неорганизованные или стихийно образованные объединения – отдельные граждане, представляющие собственные интересы и которые могут стихийно организоваться в группу без видимых организационных форм. Контроль в сфере деятельности государственных служащих имеет свои характерные особенности и включает, кроме государственного контроля, и общественный, что является важным критерием развития демократических отношений государства и общества.

Список использованной литературы:

1. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999.
2. Вергилес Э.В. Анализ принципов управления Анри Файоля / Э.В. Вергилес ; Моск. гос. ун-т экономики, статистики и информатики. – М., 2001
3. Дніпенко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функці-



ональний аналіз і європейські традиції застосування / Н.К. Дніпренко // Державне управління: теорія та практика. – К., 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Dutp/2012_1/txts/12DNKETZ.pdf.

4. Захаров Н.Л. Система регуляторів соціального діявства російських державствених служащих / Н.Л. Захаров. – Іжевск : УдГУ, 2000. – 265 с.

5. Козлов Ю.М. Административное право. Учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юристь, 1999. – 320 с.

6. Кочева О. Гражданский контроль: понятия и технологии / Ольга Кочева, Игорь Аверкиев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://control.prpc.ru/techn_01.shtml.

7. Крупник А.С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. праць ОРИДУ НАДУ при Президентіві України. – Вип. № 1 – 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://novuyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

8. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб / В. Купрій. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.

9. Мельник М.В., Пантелеев А.С., Звездин А.Л. Ревизия и контроль: Учебное пособие / Под ред. проф. М.В. Мельник. – М. : ИД ФВК-ПРЕСС, 2003. – 520 с.

10. Нисневич Ю.А. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы / Ю.А. Нисневич // Полис. – 2013. – № 4. – С. 62.

11. Панченко Т.В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування / Т.В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади [монографія] / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін. – Полтава, 2009. – 288 с.

12. Усаченко Л.М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л.М. Усаченко // Статистика України : науково-інформа-

тійний журнал. – 07/2007. – № 3. – С. 91–95.

13. Файоль А. Общее и промышленное управление: Пер. с франц. / А. Файоль. – М., 1992..

14. Филатова И.И. Общественный контроль как вектор формирования и развития гражданского общества / И.И. Филатова // Вестн. Тамб. ун-та Сер.: Гуманитарные науки. – Тамбов, 2014. – Вып. 2.

15. Фоллет М.П. Практика управления / М.П. Фоллет. – М., 1992. – 121 с.

16. Хай Д. Планирование и контроль: концепция контроллинга / Д. Хай. – М. : Финансы и статистика, 1997. – 765 с.

17. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби / І.Ю. Хомишин // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 292–296.

18. Чернега, К.В. Теоретичні проблеми визначення поняття «державний фінансовий контроль» / К.В. Чернега / Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи Національного банку України [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bulletin.uabs.edu.ua/store/jur/2011/282c7240df33beaccbc95e27a83172de.pdf>.

19. Шаповалов О. Громадський контроль влади. Міф поступово втілюється у реальність? / О. Шаповалов. – 2008. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://justus.com.ua/ua/articles/2008/11/12/880/>.

20. Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике / В. Шмидт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.

21. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности / Г. Эмерсон. – Москва : Экономика, 1992.

22. Anthony R. N. The Management Control Function. Boston: Harvard Business School Press, 1988. – 216 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Папуша Вадим Сергеевич – соискатель кафедры государственного управления Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Papusha Vadim Sergeevich – Applicant of the Department of Public Administration of Taras Shevchenko National University of Kyiv

agentf@ukr.net