

Открытость, прозрачность и подотчетность государственного управления

*Ю.А.Нисневич, профессор,
доктор политических наук,
профессор ГУ-ВШЭ и РУДН*

Одной из наиболее существенных проблем управления современным государством стала проблема снижения доверия и уважения к власти со стороны граждан и частного сектора экономики. Ключ к успеху в решении этой проблемы, к повышению степени уважения и доверия к власти лежит в налаживании постоянных взаимосвязей и партнерских взаимодействий между обществом и властью, в обеспечении обратной связи между обществом как объектом государственного регулирования и государственной властью как регулятором общественных отношений. Для практической реализации такой обратной связи определяющими «внешними» параметрами управления государством должны быть его открытость и прозрачность (транспарентность). Возрастание степени открытости и прозрачности работы системы государственного управления рассматривается как одно из важных достижений реформ, проводимых по модели НГУ.¹

Следует отметить, что понятия «открытость» и «прозрачность» не являются вполне синонимичными.² Открытость представляет собой явление коммуникативного характера, суть которого в наличии каналов легального проникновения и воздействия на власть всего спектра политических, экономических и социальных сил общества. Прозрачность характеризуется максимально возможной и законодательно закрепленной и гарантированной доступностью для граждан и их автономных объединений различных типов достоверной информации о деятельности институтов и органов государства.

¹ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. С.80.

² Чуклинов А.Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Политология. 2006. №8. С. 44.

Открытость и прозрачность управления государством необходимы не только для повышения уважения и доверия к власти, но и для обеспечения устойчивого функционирования, как системы государственного управления, так и политической системы в целом. Открытость и прозрачность управления государством — это институциональная основа работы механизмов обратной связи, постоянных взаимосвязей и взаимодействий общества и власти и подотчетности власти обществу.

Основная политическая цепь зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу

В демократическом государстве зависимость и подотчетность государственной власти гражданскому обществу осуществляется в первую очередь посредством основной политической цепи, которая включает: многопартийную систему, обеспечивающую политико-идеологическое структурирование гражданского общества в форме автономных политических объединений граждан – политических партий; избирательный механизм, который, опираясь на многопартийную систему, обеспечивает регулярное проведение свободных и честных выборов представителей всего народа в органы государственной власти и, прежде всего, в парламент; парламент как общегосударственный представительный орган, призванный выражать волю народа в управлении государством и играть ключевую роль в системе органов государственной власти в рамках принципа разделения властей.³

Принципиальное значение имеет то, что основная политическая цепь зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу по своей политико-технологической сущности не призвана и не способна обеспечивать в полной мере учет всего многообразия частных и корпоративных интересов граждан и институциональных структур гражданского общества и практически постоянно необходимых им для

³ Об основной политической цепи зависимости и подотчетности государственной власти гражданскому обществу см.: *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С. 45-56.

выражения и защиты таких интересов взаимодействий со структурами государственной власти и, прежде всего, ее исполнительной ветви. Однако такое взаимодействие является естественным элементом взаимоотношений между гражданским обществом и государственной властью и необходимым условием обеспечения социально-политической стабильности и выработки оптимальных государственных решений. Оно происходило, происходит и будет происходить при любой демократической организации власти в государстве. Проблема состоит лишь в том, в какой форме происходит такое взаимодействие, как организованы и функционируют его механизмы.⁴

При этом следует учитывать тот факт, что совокупности частных и корпоративных интересов свойственна постоянная динамика и ситуационная изменчивость ее количественных, качественных и содержательных параметров в зависимости от принимаемых государственной властью решений и осуществляемых ею действий, изменений текущей социальной, экономической и политической обстановки в стране. Нарастание объемов, социальной, экономической и политической значимости не учитываемых и не агрегируемых государственной властью при принятии решений частных и корпоративных интересов граждан и институциональных структур гражданского общества создает угрозу потери социально-политической стабильности и устойчивости государственного управления и в целом политической системы. Эта угроза многократно усиливается, когда государственные решения реально или, лишь мнимо, ущемляют определенные личные и групповые интересы, а государственная власть игнорирует необходимость разъяснять обществу смысл и содержание своих решений и действий, обосновывать их приоритетность для достижения общенациональных, общезначимых целей развития по отношению к частным интересам.

Для предотвращения такой угрозы в демократическом государстве параллельно с основной политической цепью реализуется постоянно

⁴ Нисневич Ю.А. Информация и власть. М.: Мысль, 2000. С.113.

действующий контур информационно-коммуникационных взаимодействий между гражданским обществом и государственной властью, который образуют каналы коммуникаций «общество-власть» и «власть-общество».⁵ Обеспечивающие функционирование этих каналов инфокоммуникационные механизмы, могут устойчиво и эффективно работать только при открытости и прозрачности для общества системы государственного управления.

Инфокоммуникационные механизмы взаимодействия власти и общества

Наиболее эффективным демократическим механизмом воздействия гражданского общества на государственную власть является механизм общественного мнения, которое в демократическом государстве и является истинной «четвертой властью».

Общественное мнение — это реальное социальное явление, наиболее динамичное и переменное состояние общественного сознания, однако для этого явления до сих пор не существует общепризнанного определения. В социологии, предметом теоретического изучения которой оно является, достаточное распространение получило определение общественного мнения как мнения, способа поведения, который нужно выражать или обнаруживать публично, чтобы не оказаться в изоляции от общества.⁶

В прикладном контексте общественное мнение можно определить как в достаточной мере консолидированное групповое мнение части общества или общества в целом по какому-либо поводу, вопросу или событию, которое выражается публично через средства массового информирования или путем проведения массовых акций.

Субъектом общественного мнения могут и в идеале должны быть все граждане и институциональные структуры гражданского общества.

⁵ Нисневич Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Политология. 2006. №1 (6). С.70.

⁶ См.: Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М.: Прогресс-Академия, Весь Мир, 1966.

Объектом общественного мнения может стать любой факт, который информационно доступен, то есть о котором имеется достаточно информации для составления мнения, вызывающий дискуссию и затрагивающий или групповые, или индивидуальные интересы.

Общественное мнение формируется как результат рефлексивной оценки его субъектами фактов окружающей действительности в процессе информационно-коммуникационной деятельности.

Для того чтобы при формировании общественного мнения предотвратить самую главную угрозу - манипулирование общественным мнением - необходимо наличие множества альтернативных источников информации и свободы доступа к таким источникам для всех граждан и институциональных структур гражданского общества. Один из самых мощных источников значимой социальной, политической и экономической информации представляет собой система государственного управления, что и определяет первостепенную значимость ее открытости и прозрачности для общества. В гражданском обществе его институциональные структуры выступают в роли не только потребителей, но и источников первичной информации. В достаточной мере консолидированное групповое мнение может быть сформировано только при наличии свободы коммуникаций и обмена информацией на межличностном и групповом уровне, а также между институциональными структурами общества и власти.

Механизм общественного мнения обеспечивает как становление и развитие самого гражданского общества, так и его информационно-коммуникационные взаимодействия с государственной властью.

В демократическом государстве в сфере взаимодействия власти и общества имеет место такое явление как лоббизм. Лоббизм – это механизм решения тех или иных вопросов, в том числе и политических, в пользу чьих-либо интересов путем воздействия на законодателей, правительство и иных

должностных лиц.⁷ Основная задача лоббистской деятельности – добиться отражения и закрепления в принимаемых нормативных правовых актах и решениях частных интересов групп давления - корпоративных, профессиональных, общественных групп, объединений и организаций. Это явление имеет экономическую основу, но только этим оно не ограничивается и по степени влияния на принятие тех или иных государственных решений, несомненно, содержит и политическую компоненту.

Как уже отмечалось, политические партии отражают и агрегируют интересы далеко не всех социальных, корпоративных и экономических групп и организаций, существующих в обществе. Лоббистская деятельность как раз и восполняет этот недостаток партийной системы. Она призвана выражать и отстаивать частные, корпоративные, профессиональные, этнические и иные (в том числе, и политические, но уже во вторую очередь) интересы.

Субъектами лоббистской деятельности являются как различные структуры предпринимательского сообщества, так и практически все некоммерческие организации (НКО). Лоббизм представляет для НКО один из основных инструментов достижения целей и результатов их деятельности. В демократических государствах НКО являются мощным фактором лоббирования, и именно они, в первую очередь, выступают противовесом лоббистским устремлениям субъектов экономической деятельности и государственной бюрократии.

В демократических государствах процесс лоббирования осуществляется по трехзвенной схеме: группы давления (субъекты лоббирования) – профессиональные лоббисты или лоббистские организации – государственные чиновники и депутаты (объекты лоббирования). Принципиальным фактом реализации указанной схемы является то, что ее ключевые исполнители – профессиональные лоббисты и лоббистские организации – осуществляют свою деятельность публично либо в четко

⁷ Политическая энциклопедия. В 2 томах. / Нац. обществ.-науч. фонд. М.: Мысль, 2000. Том 1. С.637.

установленных законом рамках, либо под жестким общественным и государственным контролем. Это конечно полностью не исключает коррупционные отношения при лоббировании, чему в мировой практике имеется достаточное количество примеров, но существенно ограничивает возможности и усложняет условия использования таких отношений.

Если власть и общество не уделяют должного внимания проблеме лоббирования, пытаются игнорировать ее объективный характер и решать проблему только запретительными мерами, то лоббирование не исчезает, а лишь уходит в тень. При этом механизм лоббистской деятельности реализуется в наиболее разрушительной форме «теневого» лоббирования, основанного на коррупционных отношениях и который может приводить к следующим негативным последствиям:

- приоритетное удовлетворение частных и корпоративных интересов в ущерб стратегическим целям и интересам общественного развития, включая развитие национальной экономики;

- деформация демократических основ государственного устройства и политической системы, дискредитация демократических политических и государственных институтов и превращение их в инструмент защиты интересов элитных групп;

- перераспределение национальных ресурсов и бюджетных средств в пользу наиболее влиятельных групп давления и, как следствие, усиление экономического и социального неравенства в обществе;

- распространение коррупции и неправовых действий и решений в сфере государственного управления.

К позитивным сторонам цивилизованного лоббизма как инфокоммуникационного механизма обратной связи в системе «власть — общество» можно отнести:

- обеспечение постоянного контроля и непосредственного воздействия институциональных структур гражданского общества на государственную

власть и как следствие этого большей открытости и прозрачности ее деятельности;

- создание в качестве специфической формы проявления политического плюрализма легитимных возможностей для участия всех социальных групп и слоев общества, даже находящихся в меньшинстве, в выработке и принятии государственных решений;

- стимулирование самоорганизации и активности гражданского общества, привлечение к практическому участию в государственном управлении наиболее заинтересованных экономических, профессиональных, корпоративных и иных общественных структур, а также квалифицированных специалистов и управленцев из негосударственной сферы;

- формирование канал активной обратной связи для системы государственного управления, обеспечивающего оперативное расширение информационной и постоянную актуализацию и акцентирование проблемной базы принятия государственных решений;

- взаимное уравнивание и в некоторой степени примирение разнонаправленных частных и групповых интересов в политической, экономической и социальной сферах, что способствует нахождению точек соприкосновения и достижению в рамках определенных договоренностей взаимовыгодного сотрудничества различных политических сил и групп давления при принятии управленческих решений.

Ключевым механизмом постоянного взаимодействия демократической государственной власти с гражданским обществом является механизм связей с общественностью или «public relations» (PR).

В сфере организационного управления общепризнанно, что PR – это неотъемлемая часть института управления, одна из необходимых функций управления, способствующая установлению и поддержанию общения, взаимопонимания и сотрудничества между организационной структурой и общественностью. Более того, можно констатировать, что PR как искусство и наука достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на

правде и полной информированности,⁸ представляет собой не столько даже особую функцию, сколько современную философию организационного управления.

В государственном управлении механизм PR – это механизм планируемого и управляемого общения и взаимодействия государственной власти с гражданским обществом и его институциональными структурами, функционирование которого основано на взаимно доверии и партнерских отношениях, знании и полной информированности и который призван компромиссно учитывать и реализовывать как общезначимые интересы развития общества и государства, так и частные индивидуальные и групповые интересы.

В демократических государствах субъектами PR-деятельности на государственном уровне выступают все органы государственного управления и государственные учреждения, так как в их функциональные обязанности входит предоставление общественности информации о результатах своей деятельности, планах и принимаемых решениях, коммуникации с представителями общественности, а также реализация функции просвещения общественности в сфере их компетенции и ответственности. Для этого в структурах органов государственного управления и государственных учреждений создаются специальные службы для осуществления PR-деятельности, хотя названия и круг полномочий таких служб могут быть различными, и из общего координационного центра осуществляется согласование деятельности таких служб с целью проведения единой государственной политики в области PR.

Основная форма государственной PR-деятельности – это проведение информационно-коммуникационных кампаний, которые должны быть направлены на обеспечение открытости деятельности системы государственного управления, повышение уровня информированности

⁸ Блэк Сэм Паблик рилейшнз. Что это такое? М.: Новости, 1990. С.17.

общественности и должны составлять часть демократического процесса принятия и реализации государственных решений.

Механизм связи с общественностью имеет информационную природу и представляет собой одну из разновидностей информационного управления, так как базируется на предоставлении общественности специальными службами и через уполномоченных должностных лиц определенным образом подготовленной информации.

Это порождает внутреннюю угрозу государственной PR-деятельности, суть которой состоит в следующем. Государственная PR-деятельность может быть использована не для установления и поддержания реальных партнерских взаимоотношений и взаимодействий с обществом и его объективного информирования о деятельности государственной власти, а для манипулирования общественным мнением, как в личных интересах отдельных государственных чиновников, так и в политических интересах правящих социальных групп и политических партий. В этом случае, по сути, имеет место уже не государственная PR-деятельность, осуществляемая в целях эффективного государственного управления, а принципиально иной вид деятельности с использованием манипулятивных технологий массового информирования и информационных воздействий на общественное сознание, для реализации которого противоправно задействуются государственные службы и государственный медийный ресурс.

Действенный механизм взаимодействия государственной власти с гражданским обществом, обеспечивающим повышение доверия общества к решениям и действиям власти, также представляет собой механизм консультативного взаимодействия. Суть этого механизма, предназначенного для осуществления проблемно-ориентированных взаимодействий, состоит в привлечении органами власти для взаимных консультаций и обсуждений представителей профессиональных сообществ и авторитетных специалистов негосударственного сектора.

Для реализации такого механизма при органах власти создаются постоянные или временные общественные консультативно-экспертные советы или комиссии, специализированные по важнейшим проблемным направлениям деятельности в зоне ответственности этих органов. Такие консультативные структуры формируются, как правило, на трехсторонней основе из ответственных должностных лиц органов власти, представителей негосударственных профессиональных объединений и научных организаций и авторитетных специалистов-экспертов, представленных в личном качестве.

Основная задача деятельности таких структур состоит в выявлении наиболее острых профессионально-ориентированных проблем, волнующих общество, объективном выяснении отношения профессиональной и широкой общественности к решениям и действиям власти по их разрешению, причин такого отношения и в определении зон возможных компромиссов и наименее конфликтных подходов к разрешению возникающих противоречий.

Для того чтобы консультативные структуры могли продуктивно решать свою основную задачу субъекты консультативно-экспертной деятельности должны следовать определенным правилам. Представители власти не должны априорно негативно воспринимать жесткие и, возможно, нелицеприятные дискуссии и ставить перед собой задачу максимально «сгладить острые углы» в ходе обсуждений. Со своей стороны представители негосударственных объединений и организаций и специалисты-эксперты не должны воспринимать свое участие в работе консультативных структур как непосредственное «вхождение во власть» и использовать такое участие для лоббирования и решения частных проблем своих организаций и как трибуну для выражения политических пристрастий и саморекламы.

Работа механизма консультативного взаимодействия может оказывать позитивное влияние на процесс достижения взаимопонимания и партнерских отношений между государственной властью и гражданским обществом в решении даже сложных для всеобщего понимания профессионально-ориентированных проблем только при условии, что такая работа является

открытой и прозрачной для общества и ее результаты объективно публично освещаются.

При некорректном подходе к формированию и организации работы консультативных структур возникает опасность их самовыврождения. Подобные ситуации возникают либо при стремлении представителей власти сделать их полностью управляемыми, либо при чисто формальном подходе к ним как к декоративному элементу административной структуры органа власти. В результате достаточно быстро выявляется неспособность подобным образом организованных консультативных структур выполнять поставленную перед ними задачу, и их существование теряет смысл, как для представителей власти, так и для представителей профессиональной общественности.

Характер и качество работы рассмотренных инфокоммуникационных механизмов взаимодействия власти и общества служат объективной оценкой и отражают степень реальной открытости и прозрачности государственного управления.

Политический и гражданский контроль государственного управления

Подотчетность и внешний контроль со стороны общества деятельности по управлению делами государства составляет необходимую компоненту управления современным государством. Такая подотчетность и контроль, во-первых, обеспечивают соблюдение приоритета общезначимых интересов и целей развития общества и государства над частными и корпоративными интересами отдельных социальных групп. А, во-вторых, если и не полностью исключают различные злоупотребления и, прежде всего, коррупции в сфере государственного управления, которая является основной питательной средой и сферой распространения коррупции, то существенно ограничивают и предельно минимизируют возможности их проявления.

В демократическом государстве подотчетность и внешний контроль государственного управления, а именно решений и действий институтов и

должностных лиц государства обеспечиваются посредством одновременно и параллельно осуществляемых политического и гражданского контроля.

Роль субъектов политического контроля выполняют автономные политические объединения граждан — политические партии, а его движителем выступает политическая конкуренция.

Прежде всего, политический контроль государственного управления со стороны граждан осуществляется за счет периодической выборности и возможности смены высших должностных лиц государства по результатам политической конкуренции партий на свободных и честных выборах. Если большинство граждан не удовлетворяют результаты и качество управления государством, осуществляемого правящей политической партией или коалицией партий, то в следующем электоральном цикле граждане могут отдать свои голоса другим политическим партиям и сменить управляющую государством политическую команду. При этом произойдет смена не только высших избираемых должностных лиц государства, но и высших неизбираемых, а назначаемых избранными политиками чиновников, которые занимают политические государственные должности. В результате смены управляющей государством политической команды, как правило, происходят определенные изменения государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, а также возможна не только смена стиля и методов управления, но и в той или иной степени качественная реорганизация системы государственного управления.

В периоды между выборами функцию акторов политического контроля выполняют оппозиционные партии. Движимые политической конкуренцией оппозиционные партии постоянно и пристально следят за деятельностью своих правящих политических конкурентов, за всеми решениями и действиями подконтрольных правящему большинству институтов государства и органов государственного управления. И используя все доступные им методы и средства массового информирования, выносят на публичное обсуждение критический анализ решений и действий тех или

иных институтов и органов управления государством и их последствий для общественных интересов и целей. Естественно, что представляемый оппозицией даже профессионально выполненный критический анализ деятельности власти, как правило, в той или иной мере не лишен политической ангажированности, но, прежде всего, его публичный характер обеспечивает прозрачность и внешний контроль деятельности по управлению государством.

Гражданский контроль — это режим функционирования механизма общественного мнения, при котором объектом общественного мнения становятся решения и действия институтов и должностных лиц государства.

Гражданский контроль представляет собой одну из ключевых функций гражданского общества, его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами — органы государственной власти и их должностные лица. Гражданский контроль выступает в качестве формы социальной активности граждан, не обусловленной действиями власти, непосредственного участия граждан в публичной политике как сфере коммуникаций власти и граждан. При этом гражданский контроль в отличие от других форм публичной политики всегда требует выработки виденья проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении.⁹ Участие общественных структур тем или иным образом аффилированных с институтами и органами власти в качестве субъектов гражданского контроля противоречит его сути и неизбежно приводит к качественным деформациям его целей и результатов.

Гражданский контроль как механизм противодействия ненадлежащему исполнению служебных обязанностей и, прежде всего, коррупции в сфере государственного управления включает последовательность действий, осуществляемых гражданами и их автономными объединениями с целью

⁹ Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике. Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества «Демос». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.

предотвращения возможностей и устранения условий, способствующих возникновению таких явлений, выявления и пресечения фактов коррупции и ненадлежащего исполнения служебных обязанностей государственными чиновниками.

Первый этап гражданского контроля состоит в систематическом мониторинге решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц. Для осуществления этого этапа необходимо, прежде всего, наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, естественно, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну, то есть прозрачность для граждан решений и действий власти.

Ключевая проблема принципиально необходимой для реализации гражданского контроля прозрачности для граждан системы государственного управления состоит в полноте и качестве предоставляемой органами власти информации. Поэтому необходим постоянный контроль и анализ ситуации с информацией о решениях и действиях органов власти, источником которой сами эти органы и являются.

При существенно ограниченном для граждан и их объединений доступе к такой информации, неполном и некачественном ее представлении возможности осуществления действенного гражданского контроля резко сокращаются. Это хорошо понимают недобросовестные чиновники, которые при отсутствии вневедомственного контроля информационной деятельности органов власти всегда и всеми доступными им средствами будут стремиться скрыть информацию и препятствовать ее представлению гражданам и их объединениям в удобной для пользователей форме и в полном объеме.

В демократическом государстве обеспечение прозрачности системы государственного управления является одной из ключевых, неотъемлемых составляющих государственной информационной политики, стратегическая цель которой состоит в построении открытого информационного общества. Как показывает мировой опыт, проведение единой государственной

информационной политики, включающей постоянный контроль информационной деятельности всех институтов и органов государства, требует координации из одного, наделенного должными директивными полномочиями административного центра на уровне высшего руководства государства при персональной ответственности за ее проведение одного из высших публичных должностных лиц.¹⁰

Примером такого подхода может служить создание в 1980 году в Административно-бюджетном управлении США (Office of Management and Budget) Управления по делам информации и регулирования (Office of Information and Regulatory Affairs), администратор (руководитель) которого назначается Президентом США по совету и с согласия Сената Конгресса США и подотчетен Сенату¹¹ и деятельность вице-президента США А.Гора (1993-2001).¹²

Следующий этап гражданского контроля состоит в общественной экспертизе конкретных решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц. Суть практической реализации общественной экспертизы состоит в политико-правовом анализе нормативных правовых актов и иных официальных документов, фиксирующих решения и действия власти.

Для получения объективных и значимых в юридико-правовом и политическом смысле результатов общественной экспертизы необходимо учитывать следующее.

Во-первых, для квалифицированного проведения политико-правового анализа законодательных и подзаконных нормативных правовых актов и

¹⁰ Нисневич Ю.А. Информация и власть. М.: Мысль, 2000. С.45, 84.

¹¹ Артамонов Г., Кристальный Б., Травкин Ю. Государственное управление развитием информатизации в США. Русский Гуманитарный Интернет-Университет, 2004. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.i-u.ru/biblio/archive/artamonov_gos/.

¹² Gore A., vice President of the United States, Brown R., secretary of commerce and chairman information infrastructure task force. The Global Information Infrastructure: agenda for cooperation. Peter Max, February 1995.

официальных документов требуются профессиональные знания, навыки и опыт работы с таким фактологическим материалом.

Во-вторых, количество сфер жизнедеятельности и предметно-ориентированных направлений развития современного общества, в которых в той или иной мере и форме может осуществляться государственное регулирование многочисленно и разнообразно, и поэтому в проведении экспертизы должно принимать участие большое количество различных независимых экспертов и экспертных структур, обладающих специальными знаниями и опытом работы по конкретной предметной проблематике общественной жизни.

В-третьих, общественная экспертиза является наиболее ресурсоемким этапом гражданского контроля – ее проведение, включая предварительный поиск и получение необходимой информации, требует систематического привлечения и использования не только человеческих, но и финансовых и материальных ресурсов. Ресурсное обеспечение общественной экспертизы является в первую очередь задачей самого общества, а не власти. Если объект контроля сам обеспечивает ресурсами контроль своей деятельности, то результаты и эффективность такого контроля нетрудно предсказать заранее, так как ресурсное обеспечение раньше или позже становится инструментом давления на субъект контроля.

Заключительный этап гражданского контроля состоит в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу.

Главенствующая роль в представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу принадлежит СМИ. В работе механизма гражданского контроля СМИ в качестве массового информационного посредника между гражданами, их объединениями и органами власти выполняют функцию информационного приводного ремня. При этом

журналисты, работающие в жанре журналистского расследования, являются активными и непосредственными акторами контроля.¹³

Следует отметить, что во многих странах наряду с традиционными СМИ заметное информационное влияние на общественную жизнь оказывает Интернет, который предоставляет все новые и новые информационно-коммуникационные технологии для гражданского контроля, для прямого участия в нем граждан, расширяет возможности и круг участников гражданского контроля.

Для того чтобы традиционные и сетевые СМИ и иные средства массового информирования реально могли выполнять функцию информационного приводного ремня механизма гражданского контроля, без которого невозможно его нормальное функционирование, необходимо наличие альтернативных СМИ, способных предоставить возможности для выражения всего спектра существующих в обществе мнений и свободно конкурирующих друг с другом за охват значительных аудиторий.

Результаты общественной экспертизы также могут быть представлены в органы власти посредством письменных обращений, прежде всего, общественных объединений граждан, которые каждое в сфере своей деятельности могут и должны выступать профессионально подготовленными исполнителями гражданского контроля.

Для обеспечения действенности гражданского контроля результаты общественной экспертизы, представляемые обществу и власти посредством СМИ, должны, прежде всего, вызывать широкий общественный интерес и резонанс, а представляемые власти посредством обращения — иметь значимый для власти юридико-правовой смысл. Для этого от исполнителей гражданского контроля, также как и при проведении его предыдущих этапов — мониторинга и общественной экспертизы, требуется профессиональная квалификация, знания и опыт работы в конкретной предметной области

¹³ О журналистском расследовании как об отличном от других виде журналистской деятельности и его особенностях см.: Рэндолл Д. Универсальный журналист. М., 1996, Уллмен Дж. Журналистские расследования: Современные методы и техника. М., 1998.

общественной жизни, а также умение должным образом представлять полученные ими результаты экспертизы. Очевидно, что не все, не только отдельные граждане, но и их объединения, которые стремятся участвовать в гражданском контроле, обладают необходимой для его проведения на должном уровне профессиональной подготовкой. Однако это не может и не должно служить основанием для каких-либо ограничений со стороны власти на участие граждан и их формальных и неформальных объединений в осуществлении гражданского контроля.

Практический результат гражданского контроля состоит в том, чтобы уполномоченными на то органами государственной власти была проведена проверка всех событий и фактов коррупции и ненадлежащего исполнения служебных обязанностей государственными чиновниками, выявленных и представленных власти и обществу по результатам общественной экспертизой. При их подтверждении лица, непосредственно причастные к таким событиям и способствовавшие их возникновению, должны быть в судебном порядке привлечены к административной или уголовной ответственности в соответствии национальным законодательством. А должностные лица, допустившие возникновение в подчиненных им органах власти подобных явлений, - отправлены в добровольную или принудительную отставку. При этом должны быть устранены и выявленные посредством гражданского контроля условия и обстоятельства нормативно-правового и организационного характера, способствующие возникновению и распространению негативных явлений в органах власти.

Ключевое условие качественной и результативной работы механизмов политического и гражданского контроля, обеспечивающих противодействие и подавление негативных явлений в сфере государственного управления, и в целом подотчетности обществу управления делами государством, состоит в том, что каждый гражданин должен иметь право и возможность оспаривать неправомерные действия или бездействие органов и должностных лиц

государства в справедливом, беспристрастном и неподверженном никаким политическим влияниям объективном суде.

Только суд, осуществляющий правосудие на основе законности, независимости судей, равенства всех перед законом и судом, состязательности сторон, гласности разбирательства дел, должен выступать в роле арбитра в окончательном разрешении спора между гражданином и властью, защищая в первую очередь права и свободы человека и гражданина. Решения этого арбитра в обязательном и беспрекословном порядке должно признаваться и исполняться не только всеми гражданами и их автономными объединениями, но и, что принципиально необходимо, всеми институтами, органами и должностными лицами государства.