Для цитирования: Антошин В. А., Ершов Ю. Г. Общественный (гражданский) контроль как функция гражданского общества // Социум и власть. 2018. № 1 (69). С. 18–24.

УДК 315.9

ОБЩЕСТВЕННЫЙ (ГРАЖДАНСКИЙ) КОНТРОЛЬ КАК ФУНКЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Антошин Валерий Алексеевич,
Уральский институт управления – филиал РАНХиГС,
профессор кафедры регионального и муниципального управления,
кандидат философских наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.
Российская Федерация, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66.
E-mail: valeryi.antoshin@ui.ranepa.ru

Ершов Юрий Геннадьевич,
Уральский институт управления – филиал РАНХиГС,
заведующий кафедрой философии и политологии,
доктор философских наук, профессор.
Российская Федерация, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66.
E-mail: ers@ui.ranepa.ru

Аннотация
В статье рассматривается содержание общественного контроля как важнейшей функции гражданского общества и эффективного управления обществом. Дается оценка международному опыту гражданского контроля и рекомендации по его развитию в России.

Ключевые понятия:
общественный (гражданский) контроль,
гражданское общество,
демократия,
авторитарный режим.

Инверсионный характер политического и идеологического развития России отчетливо выразился в крахе демократических ценностей и институтов западного происхождения как на массовом, так и на экспертном уровнях. Политические элиты в качестве субъектов реформирования обнаружили неспособность и, главное, нежелание тщательно и кропотливо создавать матрицы демократического общества[1]. Привычный провал навязывания в абстрактном виде уклада политической жизни, формировавшегося веками, вызвал возврат к не менее привычному всевластию бюрократии и авторитарному политическому режиму.

На наш взгляд, неприятие демократии, привычка управлять мобилизационными методами и т. п. определяют позиции консервативной части как российского истеблишмента, так и его экспертного сообщества. Они, как правило, исходят из конкурентного преимущества авторитарных режимов по отношению к тормозящей роли институтов демократического контроля в принятии и реализации политических решений. При этом умалчивается простое обстоятельство: кризисное состояние общества и необходимость быстрых оперативных решений действительно требуют соответствующих полномочий исполнительной власти. Но в исторической перспективе отсутствие партнерства в отношениях между властью и гражданским обществам, его замена дисциплинированным энтузиазмом и покорным послушанием населения чревато потерей способности принимать адекватные оперативные решения и массовой пассивностью общества в ответ на любые инициативы власти.

Эффективность управления в значительной мере обусловлена его функцией контроля, выявляющей и предупреждающей патологии, ошибки и недостатки, определяющей новые ресурсы и возможности развития. Любой вид контроля включает в себя анализ причин управленческих сбоев и отклонений, соответственно – предложений по предотвращению возможных ошибок в будущем, формированию условий повышения эффективности управления. Контроль присущ любой управленческой деятельности, но особое значение он приобретает применительно к политической власти.

[1] Мы в полной мере отдаем себе отчет как о причинах современного кризиса ценностей, институтов и норм демократии, так и о конкретно-исторической обусловленности ее содержания и границ.

В бюрократически-централизованном государстве внутриведомственный контроль не обеспечивает объективной информацией о деятельности органов власти и должностных лиц, но скорее создает круговую поруку и патрон-клиентные связи. Они, в свою очередь, ведут к сокрытию недостатков, ошибочных и непродуманных решений, коррупционных преступлений и т. п. Поэтому часто деятельность контрольных органов, подчиненных той или иной ветви власти, в значительной степени имеет имитационный характер, ограничена и избирательна в своих расследованиях. (Теоретически аксиоматично положение о том, что контролер всегда должен находиться вне контролируемой системы.)

Также общеизвестно, что взвешенность и точность управленческих решений органов власти любого уровня, их способность своевременно реагировать на изменение условий деятельности во многом зависит от постоянства контроля публичной власти. Коррекция решений помогает экономить материальные и финансовые ресурсы, верно формулировать приоритеты деятельности. Отсюда – формирование системы гражданского контроля над институтами публичной, прежде всего государственной, власти сегодня выступает как первостепенная задача модернизации политической системы России, поскольку от ее решения зависит само будущее страны. Для цивилизованного общества одной из ключевых проблем стабильности и поступательного развития выступает проблема доверия к политической и государственной власти, и соответственно, заключение равноправного общественного договора между ними. Сама идея «общественного договора» как социального контракта, как отмечают Л. Ю. Грудцына и А. В. Лагуткин, не нова, но важен современный способ ее реализации. Сегодня, по их мнению, «правильно сформулированная идея социального контроля (народовластия)... станет спасительной для страны» [1, с. 96].

Применительно к сегодняшней России это еще и путь выхода из системного кризиса, поскольку существующий общественный договор в России в значительной мере характерен для авторитарно-патерналистского государства. Пока же ни политические элиты, ни большинство российского населения не стремятся к заключению демократического договора, предусматривающего в качестве составной части положение о гражданском контроле. В исторической же перспективе именно «общественный контроль за деятельностью государственных органов представляется необходимым институтом, с помощью которого в первую очередь обеспечивается охрана и защита прав и свобод человека», способность общества к контролю над властью выражает развитость гражданского общества как условия существования правового государства [1, с. 98].

(Мы солидарны с позицией, согласно которой общественный контроль, реализуясь как деятельность граждан и институтов гражданского общества, тем самым выступает как гражданский контроль.)

Представляется возможным утверждать: ценностная природа общественного контроля напрямую выражает идеи гражданской свободы, равенства и справедливости. Возникая как политическая уступка или вследствие компромисса между противоборствующими социальными силами, гражданский контроль становится той формой социального действия, которая легитимирует общественный порядок и веру в его рациональность. Гражданский контроль сегодня – неотъемлемое свойство правового государства, его коммуникативное пространство, основа профессионального дискурса и критического анализа существующей социальной системы [3, с. 116]. Гражданский контроль насыщает политическую демократию реальным содержанием, обеспечивая действенность диалога общества и власти, снижая отчуждение власти от народа. Развивая механизмы прямой и обратной связи, государство сознательно выстраивает рациональный компромисс с обществом – социальный контракт. В этом контракте оно целенаправленно ограничивает собственные полномочия и делегирует определенную меру ответственности за цели, средства и результаты управления своим контрагентам.

Сегодня Россия в целом так же далека от развитой системы гражданского контроля, как в прошлом – Советский Союз, разговоры о нем имеют отчетливо конъюнктурный характер. Декларации политического руководства страны по поводу повышения роли гражданского общества в контроле институтов власти и управления опровергаются противодействием бюрократии на местах, да и в целом авторитарный характер политического режима не создает иллюзий по этому поводу. Общество по-прежнему находится в статусе пассивного созерцателя, декоративно украшающего принятие и выполнение решений органами власти, то

есть оно не обладает каким-либо серьезным влиянием на государственную политику.

Между тем, согласно мировому опыту, трансформация авторитарного государства в демократическое неотделима от процесса формирования полноценной и действенной системы гражданского контроля над деятельностью государственных и административных органов.

Как воплощение демократии, гражданский контроль выражает коренные интересы граждан и многообразных социальных групп, воплощает в жизнь принцип народовластия. Как конституционно-правовой институт гражданский контроль становится гарантом обеспечения системы взаимных сдержек и противовесов ветвей власти, которая, в свою очередь, наполняет действительным содержанием принцип разделения властей. Кроме того, обретение населением опыта участия в публичном управлении способствует более глубокому пониманию механизмов подготовки и принятия управленческих решений, приоритетов политики.

Тем самым гражданский контроль выполняет важную роль в разрешении социальных противоречий и сохранении социальной стабильности. Как отмечается в литературе, «с точки зрения идеологически нейтрального системного подхода демократический контроль отождествляется с функцией обратной связи, посредством которой объект (общество) регулирует деятельность управляющего им субъекта (государства). Следовательно, наличие развитых механизмов демократического контроля может рассматриваться как неотъемлемое условие институциональной устойчивости и стабильности политической системы» [6, с. 96]. Политическая активность населения в современном открытом информационном обществе обеспечивает поступательность его развития.

Разумеется, ведя речь о наделении контрольными функциями институтов гражданского общества, всегда надо помнить о необходимой мере экономической и политической целесообразности этого процесса, направленной на повышение эффективности управления государством.

Как свидетельствует мировой опыт апробированных оснований общественного контроля, они должны включать в себя в первую очередь принцип прозрачности, подразумевающий полноту, достоверность и актуальность предоставляемой информации публичной властью и широкое участие граждан в управлении обществом. Открытость в работе должностных лиц и органов власти значительно увеличивает шансы противодействия злоупотреблению их полномочиями в личных и групповых интересах.

При этом важно отметить решающее условие действительности контроля – государство само активно движется навстречу гражданам в их желании обладать необходимой информацией, оно само законодательно гарантирует собственную прозрачность. Сохраняя реализм, будем помнить про конкретно-историческую обусловленность и рациональную нормированность транспарентности органов управления («прозрачности», «подотчетности», «открытости»). Под предлогом открытости можно дискредитировать политических конкурентов, плодить политическую демагогию и бюрократические структуры, отвечающие за прозрачность, и т. п. Чтобы прозрачность публичной власти сама не была дискредитирована, она должна предусматривать реальное участие граждан в выработке и осуществлении управленческих решений.

В связи с этим уместно обратится к анализу предложения о создании новой самостоятельной ветви власти – контрольной, поскольку ни исполнительная, ни законодательная, ни судебная власть не способны осуществлять контроль в должной мере; вообще, любая контрольная инстанция, зависящая, как считает автор, от какой-либо ветви власти, не способна контролировать тех, кому она подчинена. Все конституционно гарантированные черты демократии (суверенитет народа, право на участие в государственном управлении, гласность и т. п.) при отсутствии действенного общественного контроля, по справедливому мнению С. А. Денисова, становятся фиктивными. «Только независимый контрольный орган, подчиняющийся конституции и закону, может проводить беспристрастные расследования любых правонарушений вне зависимости от складывающейся политической конъюнктуры, вести бескомпромиссное преследование правонарушителей вне зависимости от должности, старых заслуг и партийной принадлежности» [2, с. 10].

На первый взгляд, кажется возможным предложение автора одобрить, поддержать и развить, но возникают и серьезные сомнения в достаточной обоснованности подобной позиции. Во-первых, в соответствии с конституцией и законом должны действовать все традиционные ветви влас-

ти, подчиняющиеся принципу разделения властей и системы их взаимных сдержек и противовесов. Откуда у новой ветви власти возникнет особая благодать независимости? С. А. Денисов уповает на порядок ее формирования – прямые выборы, ротацию кадров, деполитизированность, гласность, коллегиальность и т. п. Согласимся, что, действительно, порядок назначения в России прокуроров и их зависимость от президентской и региональной власти ставит пределы действенности прокурорского контроля, но утверждение о том, что «положение становится особенно опасным, если парламентское большинство является сторонником Президента» [2, с. 10], ставит под сомнение и успех формирования контрольной власти посредством выборов..

Во-вторых, если, по словам автора, не стоит ждать значительных успехов в борьбе с коррупцией и повышения эффективности аппарата исполнительной власти, находящегося в подчинении Правительства и Президента [2, с. 10], то, по этой же логике, их не стоит ждать и от аппарата контрольной власти.

Опыт истории подсказывает: уповать на спасительную роль, наделенных особыми полномочиями контрольных органов любой природы – государственных или общественных, в авторитарном государстве, беспочвенно и наивно. Создание новой – контрольной – ветви власти или придание такого же статуса прокуратуре также может оказаться очередной декларацией, свойственной всем политическим режимам, имитирующим демократию. (Уместно вспомнить, что советская Конституция 1936 г. («сталинская») формально-юридически признавалась самой демократической даже идеологическими противниками СССР.)

Поэтому сначала обратимся к мировому опыту гражданского контроля, содержащему проверенные временем и подтвердившие свою результативность формы общественного контроля. К их числу относятся:

- опросы общественного мнения и подписание петиций; митинги, демонстрации, пикетирования, забастовки, иные публичные гражданские акции;
- общественные обсуждения государственных или муниципальных проектов на дискуссионных площадках, форумах и конференциях, совместно вырабатывающие решения по разнообразным управленческим вопросам представителями общественности, экспертами и чиновниками. В широкое обсуждение вовлекается значительное число граждан, представляющих разные социальные группы, общности, институты гражданского общества, что ведет к повышению качества работы общественных (экспертных, консультативных, координационных и др.) советов, комиссий, рабочих групп.

Институтом непосредственной демократии является аброгативный референдум, или гражданское вето. Его суть – в возможности для граждан отвергать – путем голосования на референдуме – принимаемые представительными органами местного самоуправления или законодательной власти субъектов Федерации правовые акты, или их отдельные положения [5, с. 240].

Особый интерес вызывает современная форма гражданского контроля – коллаборация, получающая все большее распространение в последние годы в политической и управленческой практике. В самом общем виде коллаборация представляет собой обсуждение и оценку в Интернете деятельность органов власти, включающие предложения по конструктивному решению социальных проблем.

Достоинство коллаборативных решений – в значимой мотивации и необходимой компетенции активистов, их применимости к проблемам любого типа и содержания в сообществе Интернета, в их открытости и динамичности. Объединяя неограниченное число специалистов, коллаборация упрощает решение проблем, делает его более эффективным и дешевым. Помимо помощи в решении задач публичного управления, она воспитывает в массах культуру гражданского участия (партиципации), развивая мотивацию объединения вокруг задач, требующих политического и социального решения. (Разумеется, на стоит забывать, что вмешательство Интернета в процессы управления не всегда конструктивно, сопровождается изрядным количеством информационного шума и мусора. Но в любом случае социальные сети позволяет организовывать плодотворный диалог между гражданами, общественными организациями и органами власти различного рода.)

Как сегодня реально обстоят дела с гражданским контролем в Российской Федерации?

Формально-юридически Федеральный закон ФЗ № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» продвигает гражданский контроль

в стране на более высокий уровень. Но можно говорить и об известной пробельности этого закона. В частности, закрепление в ст. 6 ФЗ принципов общественного контроля, предусматривает в качестве одного из них «обязательность рассмотрения органами и организациями итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля»[1]. Аналогичное положение закреплено и в Законе об обращениях граждан. Но в ФЗ № 212 есть оговорка: подобный учет обязателен только в случаях, предусмотренных законом, то есть он ограничен отсылочной нормой уже на уровне принципов. Закон допускает возможность для органов и организаций, деятельность которых является объектом общественного контроля, избирательно реагировать на поступившие от субъектов общественного контроля замечания и предложения. Конечно, возможны ситуации, когда результаты контроля могут страдать неполнотой, неточностью, а то и недостоверностью – по обстоятельствам, неизвестным субъектам общественного контроля. По этим причинам и в связи с возможной предвзятостью проверок, итоговые результаты (документы) общественного контроля должны быть доступны открытому обсуждению.

С одной стороны, в законе говорится о недопустимости необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов власти и управления, но, с другой, расплывчаты критерии определения необоснованного вмешательства («должное основание») и не указаны субъекты, устанавливающие пределы допустимого воздействия.

Тем не менее Федеральный закон полезен, поскольку развивает систему ранее разрозненных форм общественного контроля.

Позитивный потенциал содержит Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, созданная экспертным советом при Правительстве РФ и утвержденная распоряжением Правительства РФ 30 января 2014 г. Прозрачность деятельности органов власти и их должностных лиц служит серьезным препятствием для злоупотребления властными полномочиями. Достижение этой цели в Концепции предполагают 10 направлений реализации транспарентности – открытость информации, в том числе планов министерств, взаимодействие с общественными советами и экспертами и т. д. Кроме того, в Концепции поставлена задача внедрения принципов открытости в территориальных подразделениях министерств и ведомств.

Конечно, в современной России определенные шаги в развитии структур общественного контроля над деятельностью органов публичной власти сделаны. Существуют как организационно-управленческие механизмы, так и нормативно-правовые основы гражданского контроля. В то же время и широкомасштабны задачи его дальнейшего укрепления и развития.

Прежде всего необходимо устранение фрагментарности и пробельности нормативно-правового регулирования общественного контроля в российском законодательстве. В частности, начинать целесообразно с законодательного закрепления понятия системы общественного контроля, исходящей из категории «общественный интерес» как самостоятельного фактора социального регулирования. Под системой общественного интереса подразумеваются все негосударственные институты и механизмы, защищающие права и свободы человека и гражданина и поддерживающие стабильность общества через подчинение деятельности органов власти и должностных лиц общественным интересам.

В развитие ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 212-ФЗ, предусматривающей право граждан участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных НКО, необходимо официальное закрепление их статуса как контролеров, инспекторов и экспертов на общественных началах.

Последовательное развитие принципа разделения властей и системы взаимных сдержек и противовесов и повышение эффективности контроля требуют включения в число субъектов гражданского контроля представителей местного самоуправления.

Усиление ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за свою деятельность требует закрепления в Законе об общественном контроле понятия «учет результатов общественного контроля». В общем виде оно подразумевает документированное решение субъектов общественного контроля, основанное на полученной в ходе контроля информации о соблюдении об-

[1] Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2017 г.). Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

щественных интересов и конституционных прав, и свобод граждан. Соответственно, российское законодательство должно предусмотреть не только обязанности должностных лиц органов публичной власти по взаимодействию со структурами общественного контроля, но и их ответственность за противодействие этому контролю. В содержание этой ответственности входит и транспарентность в работе органов публичной власти, обеспечение открытого доступа к информации в ясном и понятном виде.

Одно из важнейших, если не решающих, направлений общественного контроля связано с работой независимых СМИ. Поскольку они призваны обеспечивать получение гражданами достоверной информации, необходимы гарантии их независимости. Поэтому Федеральный закон № 212-ФЗ необходимо дополнить в ч. 1 ст. 9 пунктом «общественные средства массовой информации» и внести в закон статью: «1. Общественные средства массовой информации осуществляют контроль над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иными органами и организациями, осуществляющие свою деятельность в соответствии с федеральными законами. 2. Полномочия, порядок организации и деятельности общественных средств массовой информации определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами».

На основе успешного зарубежного опыта можно ввести в законодательство РФ институт гражданского вето. Он обосновывает право структур гражданского контроля на организацию местных референдумов по отклонению правовых актов, игнорирующих отрицательные результаты общественной экспертизы этих актов.

Последовательное развитие системы гражданского контроля в Российской Федерации предполагает принятие законов и нормативно-правовых актов о гражданском контроле в соответствии со всей иерархией власти и управления – от органов местного самоуправления до субъектов Российской Федерации.

Результативность общественного (гражданского) контроля в значительной степени зависит от его кадрового обеспечения – целевого привлечения экспертов по различным направлениям жизнедеятельности общества. Эти специалисты решают задачи трансляции профессиональных знаний, с помощью которых возможно осуществлять общественный контроль в различных сферах публичного управления. Например, это может быть обучение граждан формам противодействия коррупции или защите своих прав.

Таким образом, гражданский контроль являясь одной из ключевых функций гражданского общества, воплощает в жизнь идеи гражданской свободы, социального равенства и справедливости. Объединяя граждан и их союзы, гражданский контроль выступает в виде спонтанной формы социальной активности – непосредственного участия граждан в публичной политике как сфере взаимодействия власти и граждан [4, с. 166]. Тем самым гражданский контроль образует коммуникативное пространство современной демократии, включающего в себя критический анализ существующей социальной ситуации, создается путь выработки необходимых знаний и навыков для понимания процессов публичного управления и их объективной оценки, выявления случаев злоупотребления должностными полномочиями, коррупции и т. п.

Контроль – та форма социального действия, которая и легитимирует существующий социальный порядок, и воспроизводит убежденность в его рациональности и повышает его уровень. Ограничивая произвол, гражданский контроль расширяет диапазон возможностей самореализации социальных субъектов, уменьшая в то же время, степень непредсказуемости в развитии общественных отношений.

Гражданский контроль тем самым выступает не просто необходимым элементом демократии, фактором стабилизации общественного развития, но и важнейшим средством регулирования социально-политических конфликтов. Публичные дискуссии, обсуждения и т. п. создают возможность определять и уточнять состав и содержание норм и правил, регламентирующих жизнедеятельность общества, обновлять «общественный договор» между властью и обществом.

---

1. Грудцына Л. Ю., Лагуткин А. В. Идея «общественного договора» как основа диалога государства с гражданским обществом // Государство и право. 2016. № 2. С. 94–98.

2. Денисов С. А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение

коррупции // Государство и право. 2002. № 1. С. 9–16.

3. Исакова Ю. Гражданский контроль в современной социально-философской мысли // Власть. 2012. № 7. С. 114–117.

4. Нисневич Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. Политические исследования. 2011. № 1. С. 165–176.

5. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Екатеринбург : УрО РАН, 2003. 476 с.

6. Фельдман П. Я., Хорхордина Н. П. Российская модель демократического контроля: современное состояние и перспективы эволюции // Власть. 2017. № 8. С. 95–99.

References

1. Grudcyna L.Ju., Lagutkin A.V. (2016) *Gosudarstvo i pravo*, no. 2, pp. 94–98 [in Rus].

2. Denisov S.A. (2002) *Gosudarstvo i pravo*, no. 1, pp. 9–16 [in Rus].

3. Isakova Ju. (2012) *Vlast'*, no. 7, pp. 114-117 [in Rus].

4. Nisnevich Ju.A. (2011) *Polis. Politicheskie issledovanija*, no. 1, pp. 165–176 [in Rus].

5. Rudenko V.N. (2003) Prjamaja demokratija: modeli pravlenija, konstitucionno-pravovye instituty / otv. red. A.N. Kokotov, M.I. Kukushkin. Ekaterinburg, UrO RAN, 476 p. [in Rus].

6. Fel'dman P.Ja., Horhordina N.P. (2017) *Vlast'*, no. 8, pp. 95–99 [in Rus].

For citing: Antoshin V.A., Ershov Yu.G. Public (civil) control as a function of a civil society // Socium i vlast. 2018. № 1 (69). P. 18–24.

UDC 315.9

PUBLIC (CIVIL) CONTROL AS A FUNCTION OF A CIVIL SOCIETY

Antoshin Valery Alekseevich,
Ural Institute of Management, Branch of RANEPA,
Professor of the Department Chair of Regional And Municipal Administration,
Cand.Sc. (Philosophy), Professor,
Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation
Russian Federation, 620144, Yekaterinburg,
8 Marta Street, d.66.
E-mail: valeryi.antoshin@ui.ranepa.ru

Ershov Yury Gennadyevich,
Ural Institute of Management, Branch of RANEPA,
Head of the Department Chair of Philosophy and Politology,
Doctor of Philosophy, Professor,
Russian Federation, 620144, Yekaterinburg,
8 Marta Street, d.66.
E-mail: ers@ui.ranepa.ru

Annotation
The article considers the content of public control as the most important function of a civil society and effective governance. The authors give estimation to the international experience of civil control and recommendations for its development in Russia.

Key concepts:
public (civil) control,
civil society,
democracy,
authoritarian regime.