

Федеральное агентство научных организаций  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
«ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»

**СОКОЛОВА Татьяна Дмитриевна**

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА  
ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность – 23.00.02 – Политические институты, процессы и  
технологии

**ДИС С Е Р Т А Ц И Я**

на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Научный руководитель:  
член-корр. РАН,  
д.ф.н, профессор  
**ИВАНОВ Вилен Николаевич**

Москва - 2018

## **Оглавление**

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1. КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПОНЯТИЯ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» В ТРУДАХ КЛАССИКОВ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ .....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 РАЗВИТИЕ ПРАКТИК ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК УСЛОВИЕ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ .....</b>	<b>26</b>
<b>1.3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....</b>	<b>45</b>
<b>ГЛАВА 2 ОПТИМИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ.....</b>	<b>56</b>
<b>2.1 ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И КОНСОЛИДАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА .....</b>	<b>56</b>
<b>2.2. СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ .....</b>	<b>83</b>
<b>2.3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ.....</b>	<b>89</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>96</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>102</b>
<b>СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА .....</b>	<b>116</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ .....</b>	<b>118</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **Актуальность темы исследования**

Исторически сложившаяся в России патерналистская модель гражданского общества в значительной мере исчерпала свой стимулирующий гражданскую активность россиян потенциал, что негативно сказывается как на функционировании гражданского общества в целом, так и его отдельных акторов. К числу последних относится и общественный контроль, имеющий довольно большую историю своего бытия и эволюции. Основные этапы его функционирования получили отражение в понятиях: рабочий контроль, рабоче-крестьянский контроль, народный контроль (советская эпоха) и общественный контроль в современной России.

Все эти этапы его истории были изучены в свое время специалистами в области общественной науки, что отнюдь не свидетельствует о полноте проведенной исследовательской работы. Целый ряд аспектов его становления и развития изучены явно недостаточно. Это в известной мере закономерно, так как рефлексия происходящего, как правило, «запаздывает».

В настоящее время необходимость активизации подобной работы становится все более очевидной и требующей своего решения проблемы в организации и оптимизации механизмов функционирования субъектов общественного контроля.

Усложняется государственное управление, и необходимость в его дальнейшей демократизации объективно повышает роль общественного контроля, предъявляет к нему новые требования.

В современных условиях общественный контроль должен стать действенным элементом функционирования гражданского общества.

На активизацию общественного контроля направлены и изменения в его нормативно-правовой базе, которая еще в полной мере не освоена субъектами общественного контроля. К тому же, как показывают результаты

социологических исследований, есть необходимость в ее дальнейшем совершенствовании.

Явно отстает и обобщение практики функционирования субъектов общественного контроля. И в целом информированность об их деятельности остается невысокой.

Все эти обстоятельства свидетельствуют об актуальности выбранной автором для исследования темы.

**Степень научной разработанности темы.** Проблематика общественного контроля получила отражение в целом ряде научных исследований, посвященных развитию гражданского общества и политической культуры россиян в разных исторических условиях.

Исходные научно-теоретические взгляды, сопряженные с темой исследования, были сформулированы еще на рубеже XVIII-XIX столетий. О гражданском обществе писал, например, Томас Гоббс<sup>1</sup>. Дихотомический характер взаимодействия гражданского общества и государства получил отражение в научных трудах и трактатах И. Канта, А. Смита, А. Фергюсона<sup>2</sup>, А. Токвиля и других исследователей<sup>3</sup>. О способах взаимодействия государства и гражданского общества размышлял Г.В.Ф.Гегель<sup>4</sup>.

На роль гражданской культуры в политический и общественных процессах указывали Г.Алмонд и С.Верба<sup>5</sup>, У.Ростов<sup>6</sup>. Особенно следует

---

<sup>1</sup>Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. – Т. 2. – М.: Мысль, 1991. – 338 с.

<sup>2</sup>Ferguson A., An Essay on the History of Civil Society, 5th ed. London: T. Cadell, 1782. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oll.libertyfund.org/titles/1428>. (14.12.2017)

<sup>3</sup>Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. Соч. в б т. М., 1966. Т. 6; Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М., 1962; Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. – М., 1988; Токвиль А. Демократия в Америке. – М.: Издательство «Весь Мир», 2000. – 560 с.

<sup>4</sup>Гегель Г. В. Ф. Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц; Авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

<sup>5</sup>Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильная демократия // Политические исследования. 1992. № 4. Антология мировой политической мысли: В 5 т. – М., 1997. Т. II. – С. 593–600.

<sup>6</sup>Rostow W.W. The Stages of Economic Growth. – Cambridge: Cambridge University Press, 1971. –159-162 pp.

выделить этап развития политической мысли, связанный с популяризацией идей неминуемых социальных трансформаций внутри буржуазного общества (идеи К. Маркса и Ф. Энгельса). На важную роль вовлечения широких масс в различные формы контроля обращал внимание В.И. Ленин<sup>7</sup>.

Развитие общественного контроля закономерно связано с понятиями коммуникативных практик, публичности, делиберации. Ряд фундаментальных понятий ввел в этой связи Ю. Хабермас<sup>8</sup>.

Оценки состояния гражданского общества, концептуализация основных понятий и анализ трансформации институтов в период реформ и переходных состояний российского общества предприняты в трудах отечественных социологов и политологов М.К. Горшкова, А.В. Дмитриева, Ю.А. Красина, В.В. Мартыненко, В.Н. Иванова, З.Т. Голенковой, Л.Н. Алисовой, А.Г. Володина, И.В. Андроновой, В.К. Левашова, А.В. Новикова, В.М. Межуева, И.Б. Орловой, И.В. Орловой, С.В. Рогачева и др.<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Ленин В. И. Государство и революция: полн. собр. соч. –Т. 33. –М., 1965. – 434 с.

<sup>8</sup> Habermas J. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.; Habermas J. *The Theory of Communicative Action* / McCarthy T. (ed.) Boston: Beacon Press, 1987b. V. 2.; Хабермас Ю. Отношение между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма–Т.1. Вып.2. – С. 123-136. и др.

<sup>9</sup> Осипов Г.В., Рогачев С.В., Левашов В.К. и др. Россия в новой социально-политической реальности. Вып. 1. Риски: стратегия, практика оптимизации и упреждения/Том. Вып. 2. Риски: стратегия, практика оптимизации и упреждения/Коллективная монография, 2015. – 288 с.; Левашов В.К. Российское государство и общество в период либеральных реформ: научное издание. - М.: ЦСПиМ, 2013. – 456 с.; Рогачев С.В. Выбор альтернатив: риски и мифы. – М.: ИСПИ РАН, 2012 – 336 с.; Межуев В.М. Гражданское общество и современная Россия // Человек и культура в становлении гражданского общества в России. М.: ИФРАН, 2008. С. 3; Алисова Л.Н. Гончаров Л.А, Мельникова Р.И., Мещеряков Д.А., Поливаева Н.П, Селютин В.И. Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области: монография / Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – 364с.; Орлова И.Б. Большинство под угрозой – М., №3, 2011. – с.125-131.; Орлова И.Б. Новые социальные утопии //Россия: новая социальная реальность. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2010 г. Под ред. Г.В.Осипова, В.В.Локосова. М., 2011, с.338-360; Орлова И.В., Краснов Б.И., Авцинова Г.И., Рогачев С.В. и др. Эффективные технологии взаимодействия органов власти, бизнеса и НКО в социальной сфере. / Аналитический доклад по научно-исследовательской работе, М., РГСУ, 2006; Орлова И.В., Васильева Т.А., Рогачев С.В. и др. Влияние НКО на формирование общественного мнения москвичей: состояние и тенденции. Совершенствование механизмов взаимодействия НКО, власти и населения. Научно-аналитический отчет. М., РГСУ, 2004; Володин А.Г. Гражданское общество и модернизация в России. Истоки и современная проблематика / Полис. – 2000. No 3. – С. 104; Андропова И.В. Гражданское общество: теоретико-методологические исследования/Вестник Оренбургского государственного университета. – 2004. No 7.–С. 9; В.Н. Иванов, М.М. Назаров, Кублицкая Е.А, В. П. Воротников Федерализм и социальная стабильность // библиотека научно-

Эволюции общественного контроля уделяется внимание в рамках исследований аналитических центров и профильных институтов (ИСПИ РАН<sup>10</sup>, ИС РАН<sup>11</sup>, НИУ ВШЭ<sup>12</sup>).

Однако новые проблемы, с которыми сталкиваются субъекты общественного контроля в процессе своего функционирования, не получили пока своего должного научного осмысления.

**Объектом исследования является общественный контроль как институт гражданского общества.**

**Предметом исследования является процесс формирования и функционирования субъектов общественного контроля.**

**Цель исследования заключается в выявлении характера и особенностей процесса становления и функционирования субъектов**

общественного журнала «Наука. Культура. Общество» вып. №1, РИЦ ИСПИ РАН, 2006; Иванов В.Н., Кублицкая Е.А. Проблемы взаимоотношений гражданского общества и государства в условиях модернизации политико-правовой системы современной России.// Россия: Центр и регионы.- Вып.18, М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2007; В.Н. Иванов, М.М. Назаров, Кублицкая Е.А. Российский федерализм и тенденции глобального кризиса /Россия в условиях глобального кризиса. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2008 году. М.: ИСПИ РАН, 2009. Голенкова З.Т. Гражданское общество в России // Социологические исследования. 1997. No 3. – С. 25-36.; Новиков А.В. Контроль в социально-политической системе российского общества: [монография] / А. В. Новиков, – М.: Современ. Экономика и право. 2005. – 407 с.; Красин Ю.А. Метаморфозы российской реформации. Политологические сюжеты. М.: Институт социологии РАН, 2009. – 496 с.; Мартыненко В.В. Гражданское общество: От политических спекуляций и идеологического тумана к социальному знанию и осознанному выбору. – М.: Издательский дом «Академия», 2008. – 349 с.

<sup>10</sup>Проблемы формирования гражданского общества. - Институт социологии Российской академии наук. - М., 1993. Под редакцией Г.В. Осипова, В.К. Левашова, В.В. Локосова, В.В. Суходеева. - М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000; Левашов В. К., Сарьян В. К., Назаренко А. П., Новоженина О. П., Тощенко И. Ж., Шушпанова И. С., Саломатина Е. В. Развитие информационно-коммуникационных технологий и перспективы гражданского общества // Социологические исследования. 2016. № 9. С. 13-20; Левашов В.К., Афанасьева В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С. Кризис и риски устойчивого развития российского общества.- М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2016- 96 с.; Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. – М., 2004. – С. 16–17.

<sup>11</sup>Официальный сайт Института социологии РАН [Электронный ресурс].– Режим доступа: [http://www.isras.ru/global\\_news.html?rub=publ](http://www.isras.ru/global_news.html?rub=publ) .

<sup>12</sup>См.например: Мерсиянова, И. В. Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО: региональное измерение / И. В. Мерсиянова, И. Е. Корнеева– М.: НИУ ВШЭ, 2011. – 196 с. – Вып. VI; Бюллетень «Гражданское общество в России: 10 лет наблюдений» [Электронный ресурс].– Режим доступа: <https://grans.hse.ru/data/2016/09/25/1123796825/Bulleten%209.pdf> (Дата обращения – 15.03.2015) и др.

общественного контроля в современном российском обществе.

Обозначенная цель предопределяет постановку и решение следующих **задач**:

1. Проанализировать и оценить научную разработанность проблематики общественного контроля;
2. Определить показатели эффективности общественного контроля и выявить их детерминанты;
3. Проанализировать нормативно-правовую базу функционирования субъектов общественного контроля;
4. Выявить наиболее эффективные механизмы общественного контроля, разработать рекомендации по их дальнейшему совершенствованию;
5. Обосновать основные положения концепции общественного контроля в современном российском обществе при переходе от патерналистской к партнерской модели взаимодействия государства с субъектами общественного контроля.

**Гипотеза исследования:** наличие в системе гражданского общества успешно функционирующего института общественного контроля является одной из предпосылок демократизации государственного управления и роста его эффективности.

#### **Теоретико-методологическая основа**

В методологическую основу исследования заложен междисциплинарный подход, позволяющий использовать положения классической и современной политологии и социологии в исследовании процессов формирования и функционирования общественного контроля как неотъемлемого элемента гражданского общества. Теоретико-методологическая основа исследования включает взгляды и представления российских и зарубежных исследователей о генезисе и развитии гражданского общества и общественного контроля в условиях общественных трансформаций.

### **Эмпирическая база исследования**

В процессе работы над темой была собрана база данных, основу которой составили результаты исследований в области гражданского общества России, аналитические отчеты по тематике гражданского общества и общественного контроля:

- Результаты опросов общественного мнения о состоянии гражданского общества, легитимности общественных и государственных институтов (ФОМ, ВЦИОМ, Левада – Центр, ИСПИ РАН, ИС РАН и др.);
- Аналитические доклады и отчеты Общественной палаты РФ и Пермской гражданской палаты; Отчеты «Открытого правительства» и совместных исследований «Открытого правительства» и ВЦИОМ и др.;
- Аналитические отчеты Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ.

Первичная эмпирическая база была собрана исследователем в ходе работы над мониторингом деятельности субъектов общественного контроля, инициированном Общественной палатой РФ. Автор принимал непосредственное участие в анализе результатов мониторинга КОС (Комитета общественных связей) по оценке деятельности общественных советов при органах исполнительной власти города Москвы.

Информационную базу исследования также составили научные источники (монографии, диссертационные исследования, статьи в научных изданиях, материалы всероссийских и международных конференций по тематике исследования и др.); данные официальной статистики; материалы СМИ, нормативно-правовые документы федерального и регионального уровней, связанные с вопросами формирования гражданского общества и функционирования общественного контроля.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что в предметном поле политической науки выделены новые аспекты научного исследования общественного контроля как института гражданского общества



(взаимодействие общественных и властных институтов в процессе осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, развитие практик общественного контроля в условиях социально-политических трансформаций российского общества и т.д.). А также:

- Раскрыты социокультурная и социополитическая обусловленность формирования субъектов общественного контроля.
- Определены детерминанты и показатели эффективности общественного контроля.
- Предложены пути совершенствования механизмов общественного контроля.
- Выявлены противоречия в процессе взаимодействия субъектов общественного контроля с институтами государственной власти.
- Разработаны методики научных исследований функционирования субъектов общественного контроля.
- Разработаны положения концепции общественного контроля.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в расширении видения роли и функций общественного контроля как института гражданского общества в современной России на основе анализа имеющей место практики функционирования субъектов общественного контроля с позиции социогуманитарной и политической мысли. Новые обобщения на основе данных социологических исследований по проблемам функционирования общественного контроля и реализации его нормативно-правовой базы дают прирост научного знания с учетом происходящих социальных трансформаций в современной России.

**Практическая значимость** исследования состоит в том, что результаты исследования могут быть использованы в работе органов государственной власти и местного самоуправления, при разработке

нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы функционирования субъектов общественного контроля и их взаимодействия с органами государственной власти. Результаты исследования могут быть использованы для разработки учебно-методических пособий, учебных курсов для студентов профильных специальностей высших образовательных учреждений. Предложенные автором меры и рекомендации по повышению эффективности механизмов общественного контроля могут быть использованы как субъектами общественного контроля, так и представителями органов государственной власти для выработки новых форм взаимодействия в решении общественно-значимых вопросов, а также выработке коммуникационных схем деятельности субъектов общественного контроля.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Общественный контроль является имманентным институтом гражданского общества, эффективность функционирования которого обуславливается: отношением населения к институтам гражданского общества; вовлеченностью широких масс в общественный контроль; уровнем политической культуры населения; характером взаимодействия с государственными институтами и уровнем доверия к ним.
2. Общественный контроль не сводится только к надзору, он предполагает также сотрудничество осуществляющих его субъектов с институтами государственной власти.
3. Обязательным условием эффективного функционирования общественного контроля является согласование интересов (приоритетов) государства и гражданского общества.
4. Систематический анализ практик функционирования общественного контроля является необходимым условием выявления и поддержки наиболее эффективных его механизмов.
5. Идущие и ожидаемые изменения социальной реальности повышают вероятность появления новых форм контроля.

6. Разрабатываемая на основе обобщения практики формирования и функционирования общественного контроля концепция основывается на конституционных положениях и законодательстве, определяющем структуру и способы функционирования гражданского общества.

7. Необходимым условием совершенствования общественного контроля и перехода от патерналистской модели к модели партнерской является широкое использование результатов научных исследований (политологических, социологических, социально-психологических) в практических целях.

**Апробация результатов исследования:**

Основные положения и рекомендации, изложенные в диссертации, были представлены в рамках участия автора в качестве докладчика в Международной апрельской конференции НИУ ВШЭ в 2013г. (г.Москва), Летней Школе НИУ ВШЭ «Исследования гражданского общества в междисциплинарной перспективе» в 2012 г. (г.Москва), Всемирном Конгрессе Политической науки IPSA в 2014 г. (г. Монреаль, Канада), Всемирном азиатском конгрессе в г. 2017 году (г. Торунь, Польша), на конференции Комитета RC-20 Международной ассоциации Политической науки IPSA в 2017 году (г.Валенсия, Испания). Нарботки автора были использованы при преподавании студентам бакалавриата Департамента интегрированных коммуникаций Факультета коммуникаций, медиа и дизайна НИУ ВШЭ предметов «Введение в специальность» и «Научно-исследовательский семинар».

**Структура и основное содержание работы:** диссертация состоит из введения, двух глав и заключения.

Во введении обосновывается актуальность темы, определяется степень ее научной разработанности, объект и предмет исследования, его цель и задачи, теоретико-методологическая и эмпирическая база, научная новизна, а также представлены положения, выносимые на защиту.

В первой главе диссертации **«Теоретико-методологические аспекты исследования общественного контроля как института гражданского общества»** раскрываются методологические основания проведенного исследования. На основе анализа автором приводится трактовка понятий «общественный контроль», «гражданское общество», выявляются противоречия и сущностные характеристики понятий, определяющих последнее. В главе рассматривается эволюция взглядов на различные формы выстраивания общественно-властных отношений в контексте не только социально-гуманитарной мысли, но и политико-правовых подходов, диалога общественных и политических организаций, определения форм гражданского участия в процессе принятия политических решений и трактовки понятия «общественный контроль» в междисциплинарном контексте.

Вторая глава **«Оптимизация функционирования общественного контроля в современных условиях»** посвящена выявлению особенностей функционирования субъектов общественного контроля в Российской Федерации. На основе интерпретации социологических данных, полученных в ходе проведенных социологических исследований и анализа эмпирического массива данных, дается характеристика процесса формирования механизмов общественного контроля. Автор приходит к выводам, что несформированность нормативно правовой базы, низкий уровень доверия населения к институту общественного контроля не позволяют в ближайшей перспективе говорить о резком изменении характера вовлеченности гражданского общества в процесс принятия политических решений. При этом характер социальных инноваций, распространение информационных технологий, поддержка гражданских инициатив, наличие обратной связи и запроса на общественный контроль в долгосрочной перспективе будут способствовать распространению механизмов общественного контроля в

наибольшей степени, что приобретает особую актуальность с появлением новых форм гражданского участия.

В **Заключении** подводится итог проведенного исследования, делаются обобщающие выводы и рекомендации с целью интенсификации усилий общественности и научных структур по повышению эффективности механизмов функционирования общественного контроля. В частности, обращается внимание на то, что несформированность гражданского общества и низкая эффективность деятельности субъектов общественного контроля отрицательно влияет на процессы демократизации управления. Подчеркивается, что обязательным условием перехода от патерналистской модели к партнерской является повышение уровня политической культуры населения и более полное использование результатов научных исследований.

## **ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

### **1.1. КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПОНЯТИЯ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ» В ТРУДАХ КЛАССИКОВ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ**

Проблемы демократизации государственного управления обсуждались и подвергались критическому осмыслению во множестве научных и философских трудов в различные исторические эпохи. Не был обойден вниманием и вопрос контроля со стороны общества над работой властных структур. В условиях радикальных общественных трансформаций нередко происходит запаздывание исследования новых проблем и противоречий, возникающих в этой связи. Нечто подобное происходит и с изучением роли и состояния общественного контроля в новых социальных условиях.

Общественный контроль является неотъемлемым элементом гражданского общества, и его эффективность прямо связана с последним. Очевидно, что анализ состояния общественного контроля предполагает рассмотрение актуальных проблем в тесной связи с состоянием гражданского общества.

Функционирование любой государственной системы неизбежно связано с выстраиванием различных схем взаимодействия властных и общественных институтов. Детальный анализ состояния гражданского общества и определение роли и функций общественного контроля с позиции политико-правовой мысли предполагает раскрытие основных понятий и определение их взаимосвязи в контексте институционализации гражданского общества. Востребованным для приращения научного знания также будет осмысление роли и функций общественного контроля как механизма поддержания работоспособности политической системы, а также механизма

обеспечения обратной связи общества и государства<sup>13</sup>. В этой связи отсутствие единого подхода к пониманию общественного контроля на уровне политологического знания и юридических доктрин дают большой простор для возможной интерпретации основных концептов, но, между тем, отсутствие единых, универсальных подходов приводит к разночтению понятий. Последовательное изменение политического курса с учетом интересов различных социальных слоев и групп общественности стало в дальнейшем одной из основных идей демократического развития, получив развитие в работах философов, социологов, политологов и историков.

Следует подчеркнуть, что история развития общественных отношений претерпела длительный путь преобразований, где особое место отведено изучению прав и свобод личности — от блока естественных прав вроде права на свободу до политических прав личности как гражданина. Большую ценность имеют философские воззрения и интерпретации гражданского общества и его контрольных функций в трудах античных философов. В своих работах последние пытались найти оптимальный баланс, идеальную модель взаимодействия государства и общества для достижения идеального баланса в соблюдении границ личных интересов граждан с одной стороны и обеспечении эффективной работы государства с другой.

Еще в античные времена, Платон в своей работе «Государство» рассматривал вопросы частного и общественного в контексте различных форм государственного устройства, наилучшей из которых он считал аристократию, где государственными делами ведали мудрецы, которые «менее всего стремятся к власти», но при этом обладают доблестью и выдающимися умственными способностями, т.к. именно в этом случае можно было бы избежать распрей и междоусобных войн, в значительной

---

<sup>13</sup> Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2013. –132 с.

мере подрывающих основы государственного устройства. Иными словами, управление обществом философами, как самыми мудрыми и образованными из граждан, – залог стабильности государства. Неоднократно в трудах мыслителя фигурирует понятие «справедливости», основа которой – умеренность. «Единодушие» (*homonoia*) и «дружба» (*philia*) возводятся в ранг величайшего блага для государства. И главная задача использования контрольных функций при этом сводится к тому, чтобы в государстве все было «устроено наилучшим образом», а у власти находились достойные и доблестные граждане<sup>14</sup>. В последующие годы мыслители подвергали критическому анализу существование полисов и республик, где основной упор с точки зрения функционирования и реализации задач общественного сектора делался на права и свободы гражданина, способного к отстаиванию интересов и законных прав. При этом, гражданское общество противопоставляется обществу дикому и варварскому с указанием на разницу настроений и ценностных установок – образование гражданского общества может восприниматься и трактоваться как результат эволюции и потенциальной зрелости.

О естественном состоянии как «войне всех против всех», преодолеть которую и должен общественный договор, писал Томас Гоббс. Между тем, согласно взглядам мыслителя, государственные интересы практически безапелляционно всегда доминируют над общественными<sup>15</sup>. В своей работе «Левиафан», где критическому анализу подвергаются идеи свободы и государственного интереса, он обратил внимание на полное подчинение воли индивида государству, появившемуся на договорной основе и призванному прекратить войну «всех против всех» (что было изначально присуще обществу). Однако обязательным условием сохранения баланса сил в

---

<sup>14</sup>Платон. Собрание сочинений. В 4 т. / Под общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. (Серия «Философское наследие»). – М.: Мысль. Т. 3. 1994. – 656 с.

<sup>15</sup>Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского – Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. – Т. 2. – М.: Мысль, 1991. – 338 с.



государстве и его устойчивости является непреходящее отделение последнего от гражданского общества, его давление над ним. Появившееся на основе общественного договора, государство обладает приоритетным правом реализации собственных интересов, которые превалируют над запросами обычных граждан. Несмотря на наличие определенной свободы в обеспечении своего жизненного пространства (выбор крова, пищи, порядок воспитания детей и т. п.), существование и функционирование общественных и государственных институтов в соответствии с законодательством, Левиафан все же не ограничен в своих возможностях: «...Так как каждый подданный является виновником каждого акта, совершаемого сувереном»<sup>16</sup>. Понятие контроля таким образом нивелируется при передаче своих прав государству.

В противовес концепции Гоббса Джон Локк, в свою очередь, отмечал что государство не должно обладать абсолютной властью, ведь люди лишь частично жертвуют своей свободой в угоду ему. А с расширением прав и свобод увеличивается и сфера ответственности, само государство при этом подотчетно обществу<sup>17</sup>. Характерными чертами либеральных традиций в свою очередь стали: абсолютная свобода личности, превалирование и доминирование ее интересов и прав гражданина над интересами государственного масштаба. Последующая эволюция общественной жизни, социально-политической мысли и юридических доктрин будет способствовать появлению концепций, в которых общество противопоставлено государству, а последнее и вовсе может восприниматься как образование, ограничивающее свободу и неорганичное обществу начинание. Между тем, гражданское общество в силу использования мирных методов достижения своих целей, противопоставлено военному, кроме того,

---

<sup>16</sup>Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. – Т. 2. – М.: Мысль, 1991. – 338 с.

<sup>17</sup>Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, тома 1-39.– М.: Издательство политической литературы, 1955-1974 гг. – 848 с.

оно изначально является альтернативой «обществу варваров, не знающих утонченных манер и не ведающих о промышленных и культурных достижениях цивилизации»<sup>18</sup>. Неотъемлемыми условиями гармоничного развития общественно-властных отношений должны стать: обеспечение безопасности, правовая защищенность граждан и наличие экономического базиса в виде частной собственности. Сам факт заключения общественного договора и становится поворотным пунктом в истории социального развития — знаменует переход к гражданскому обществу. При этом общественный контроль в отношении государства подразумевает, прежде всего, инспекцию характера и объема законодательно возложенных на государство обязательств. Дж. Локк заключает: «Кто бы ни обладал законодательной или верховной властью в любом государстве, он обязан править согласно установленным постоянным законам, а не путем импровизированных указов...И все это должно осуществляться ни для какой иной цели, но только в интересах мира, безопасности и общественного блага народа»<sup>19</sup>. В дальнейшем своем развитии в либеральной мысли неоднократно фигурируют предположения о возможности расторжения «общественного договора», если нарушаются и ущемляются права и свободы граждан. Локк делает следующие выводы: «Когда законодатели пытаются отнять и уничтожить собственность народа или повергнуть его в рабство деспотической власти, то они ставят себя в состояние войны с народом, который вследствие этого освобождается от обязанностей какого-либо дальнейшего повиновения»<sup>20</sup>.

О договорной основе образования государства говорит и Руссо, однако, подчеркивая изначально идиллическое и равное положение людей, вступивших в союз и подписавших договор исключительно из опасения быть лишенными своих благ и безопасного существования, мыслитель

---

<sup>18</sup> Дзялошинский И. Гражданское общество. О чем спор? [Электронный ресурс]. – режим доступа: <http://www.dzyalosh.ru/01-comm/statii/dzyalosh-03/04-grajd-obschestvo-v-rossii.doc>. (Дата обращения – 15.04.2016).

<sup>19</sup> Локк Дж. Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – С. 137-405.

<sup>20</sup> Локк Дж. Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – С. 137-405.

сомневается в его легитимности и правильности подобной формы устройства общественных отношений. Ж.-Ж. Руссо подытоживает свои размышления на тему гражданского участия во власти на основе взаимных обязательств утверждением о том, что следует различать два важных понятия: воля общая и воля всех, где именно последняя является суммой частных волей, т.е. не наносит вреда личным интересам каждого. Таким образом, как заключает философ, для гармонии в государстве и «порядочного объяснения общей воли», необходимо, чтобы «каждый гражданин располагал свои мнения по мнениям государства...», а в случае существования различных, частных, мнений по отдельным вопросам, они приводятся, выраженные единой волей, к общему знаменателю и должны учитываться, чтобы «общая воля всегда была ясна, а...народ не обманывался»<sup>21</sup>. Согласно взглядам Руссо, народ сам вправе отказаться от неприемлемого законодательного решения и изменить форму правления. Во многом опираясь на теорию естественного права французского мыслителя, свои воззрения о человеке как существе общественном и созданном для жизни в социуме, где важное место занимают такие права, как право жизни, безопасности и др., собственную концепцию создал и разработал А.Н.Радищев. Он также говорил о возможности несоблюдения «общественного договора» в случае, если властные полномочия государством были употреблены без учета интересов народа<sup>22</sup>.

Говоря о концепциях гражданского общества, нельзя обойти вниманием труды великого немецкого мыслителя Г.В.Ф. Гегеля.<sup>23</sup> Если для И. Канта<sup>24</sup> гражданское общество – колыбель и дом человеческой добродетели, то для Гегеля – это лишь определенный, хоть и с оговоркой в

---

<sup>21</sup>Златопольская А.А. Ж.-Ж. Руссо: PRO ET CONTRA – С.-Пб.: Издательство Русской Христианской гуманитарной академии, 2005. – 798 с.

<sup>22</sup>Радищев А.Н. О добродетелях и награждениях – Радищев А.Н. Полн. Собр. Соч. – Т. 3. – 1952. - С. 28-31.

<sup>23</sup>См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права.– М.: Мысль, 1990.– 524 с.

<sup>24</sup> Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. Соч. в 6 т. М., 1966. Т. 6; Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.,1962.

отношении безусловной важности, этап развития общества (Сложный по своей природе и характеру процесс выстраивания коммуникации государства и общества нашел свое отражение в работах И. Канта, К. Маркса, А. Токвиля, А. Смита, А. Фергюсона и других исследователей и мыслителей социально-гуманитарного знания). В трудах В.Ф.Гегеля античная мысль сочетается с теорией восприятия права как идеи свободы. Философ уделял значительное внимание существованию трех элементов современного общества: семье, праву, гражданскому обществу. Гражданское общество, по мнению философа, немислимо без правового государства, законодательного подкрепления деятельности всех институтов и граждан. Согласно воззрениям философа, общественный контроль можно определить как: «Обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотреблений властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой – в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится для себя препятствие и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу»<sup>25</sup>. Т.е. лоббирование общественных интересов и поддержание порядка в государстве должны сочетаться с обеспечением защиты от проявления произвола и противозаконной деятельности представителей властных институтов<sup>26</sup>.

В данном контексте обязательным в процессе выполнения контрольных функций становится правовое управление в государстве. А общественный контроль является неким результатом симбиоза и эволюции общественных и частных интересов на фоне развитой социальной структуры, легитимности, равенства и защищенности.

---

<sup>25</sup> Гегель Г. В. Ф. Философия права.– М.: Мысль, 1990.– 524 с.

<sup>26</sup> См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права.– М.: Мысль, 1990.– 524 с.

Свобода личности и неприкосновенность частной собственности как приоритетные задачи государственного управления и стабильности рассматриваются в работах мыслителей, придерживающихся либеральной традиции.

Э. Дюркгейм рассматривает государство и общество как сложные по своему составу структуры, в которых эволюция есть не что иное, как переход от механической к органической солидарности, при этом возникновение институтов гражданского контроля неизбежно сопряжено с дифференциацией общества на основе профессиональной принадлежности, а ослабление социального контроля, изначально присущего обществу, ведет к разобщению и разрушению социума<sup>27</sup>.

Идея о потребности человека в коллективном отстаивании интересов в последствии получила свое отражением в получившем XIX веке свое распространение марксизме. Новый этап развития общественной мысли, связанный с популяризацией идей неминуемых социальных трансформаций внутри буржуазного общества, как несовершенного с точки зрения равенства и обеспечения прав и свобод граждан, ознаменован востребованностью идей Маркса и Энгельса. Основываясь в некотором роде на методологических предпосылках гегелианства, исследователи К. Маркс<sup>28</sup>, Ф. Энгельс<sup>29</sup> разработали свою концепцию. В «Обращении Центрального Комитета к Союзу Коммунистов» содержится следующее положение: «Наряду с новыми официальными правительствами, они (рабочие) должны сейчас же учреждать собранные, революционные рабочие правительства, будь то в форме органов местного самоуправления, муниципальных советов, будь то через рабочие клубы или рабочие комитеты, так, чтобы буржуазно-демократические правительства не только немедленно утратили опору в рабочих, но и увидели

---

<sup>27</sup> См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда.– М.: Наука, 1993. – 432 с.

<sup>28</sup> См.: Маркс К. Капитал. – Т. 3. – Ч. 1. – М.: Госполитиздат, 1961. – С. 1273-1736.

<sup>29</sup> См.: Энгельс Ф. Революция и контрреволюция в Германии: ПСС. 2-е изд. Т.8.–М.: Госполитиздат, 1957. – С. 3–113.

бы себя с самого начала под наблюдением и угрозой властей, за которыми стоит вся масса рабочих...»<sup>30</sup>.

Свое развитие идеи также получают в работах Г. В. Плеханова<sup>31</sup>, В. И. Ленина<sup>32</sup>. О сознательном и планомерном контроле в процессе становления нового социалистического строя писал В.И.Ленин, подчеркивая его необходимость в борьбе с бюрократизацией государственного аппарата. Можно сделать вывод, что контроль в данном случае подразумевает диалог в процессе решения задач управления государственных органов и общественных организаций.

О мотивах, которые способны побудить индивида к действию размышлял и А.Щюц в своей работе «Мир, светящийся смыслом»<sup>33</sup>. Основным положением его теории является тезис о том, что все наше знание о мире представляет собой не что и иное, как набор конструкторов разных порядков. При этом сам конструктор – это, своего рода, набор абстракций, обобщений, формализаций и идеализаций, соответствующих определенному уровню организации мышления индивида. Подобный подход в целом может быть сопоставим с феноменологической парадигмой коммуникации, в которой также принципиальным моментом осознанного мотивационного действия оказываются индивидуальные особенности субъекта, при этом в системном подходе им значения не придавалось бы.

Взаимодействие субъектов согласно А.Щюцу (а общественный контроль по своему характеру мы также можем воспринимать как согласованную коллективную деятельность) сопряжено с понятием интересубъективности («мы», не просто группа людей, но товарищей, коллег,

---

<sup>30</sup> См.: Маркс К. Капитал. – Т. 3. – Ч. 1. – М.: Госполитиздат, 1961. – С. 45.

<sup>31</sup> См.: Плеханов Г. В. Избранные философские произведения. М.: Госполитиздат, – 1956. Т. 2. 845 с

<sup>32</sup> См.: Ленин В. И. Государство и революция: полн. собр. соч. –Т. 33. –М., 1965. – 434 с.

<sup>33</sup> Щюц А. Избранное: Мир, светящийся смыслом. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1994. – С. 51 – 68.

ровесников и т.п.), имеющих мотивы («мотив для» - само действие индивида и мотив «потому что» - побуждение другого к действию для себя). В данном случае участие в контрольной деятельности должно предопределять как минимум совпадение мотивов граждан, как максимум – конечной цели подобного группового действия.

Во многом понятие «общественного контроля» тесно сопряжено с понятием «социального контроля», понятия более широкого и не ограничивающего контролем за деятельностью органов государственной власти. В наибольшей степени нам близка концепция британского социолога П. Бергера, утверждавшего, что «Современный человек вписан в систему многоярусного и многостороннего социального контроля, осуществляемого со стороны самых разных институтов общества»<sup>34</sup>. С позиции Бергера, социальный контроль призван выполнять охранительную и стабилизирующую функции, включая при этом такие обязательные элементы как *социальные нормы, предписания, санкции, власть*. Важным моментом работы является осмысление такого понятия, как «человеческая свобода». Но при этом действия индивида всегда ограничены рамками заданной реальности, в которых он скорее не генерирует сами смыслы, а выбирает из имеющихся. Между тем, действия индивида предопределены собственными установками и мотивами.

В современной политико-правовой и социально-гуманитарной мысли понятие контроля значительно трансформировалось, а иногда и вовсе воспринимается в качестве инструмента реализации гражданского волеизъявления в таких своих проявлениях, как экспертиза законности деятельности органов государственной власти, эффективности и прозрачности института выборов, государственных закупок и т.п. Зачастую гражданский активизм может восприниматься и как ядро протестного

---

<sup>34</sup>Бергер П. Приглашение в социологию: Гуманистическая перспектива.– М., 1996.– С.73-76.

потенциала, получающего в некоторых случаях нелегитимное проявление. В свою очередь было бы целесообразно заметить, что понятие общественного контроля тесно сопряжено с повышением уровня гражданской культуры и может выступать скорее, как гарантия легальности протестного поведения граждан<sup>35</sup>.

С точки зрения определения основных целей и задач контроля, как полагает А.В. Новиков, можно: а) воспринимать его как набор конкретных действий по надзору за органами власти (проверка решений, характер выполнения поручений, соблюдение трудового порядка и т.п.); б) как совокупность ряда процессов для обеспечения стабильности государства (в том числе – соблюдение социального порядка)<sup>36</sup>. Как механизм общественного мнения, общественный контроль в ряде случаев претендует на роль «четвертой силы»<sup>37</sup>. При этом, сам функционал может быть максимально разнообразным — от агрегированной работы со СМИ до такой важной составляющей антикоррупционной политики, как участие в обсуждении законопроектов и нормотворчество, выявлению заведомо или потенциально коррупционных положений в положениях нормативно-правовых документов. Важно также отметить, что зрелость и состоятельность законодательной системы во многом определяет и состояние гражданского общества.

С точки зрения прикладного характера общественного контроля, понятие все чаще исследуется в контексте трансформации общественного пространства. Коммуникативные практики современных городов позволяют говорить о трансформации общественного участия и, как следствие, новых

---

<sup>35</sup>Метлицкий Р.Л. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как гарантия конструктивности протестного поведения граждан – Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11А. – С. 39-47.

<sup>36</sup>Новиков А.В. Контроль в социально-политической системе российского общества: [монография] / А. В. Новиков, – М.: Современ. Экономика и право. 2005. – 407 с.

<sup>37</sup>Нисневич Ю. А. Обратный отсчет. – Полис. Политические исследования. 2011. № 6. – С. 134-142.



практиках общественного контроля.

Концептуализация понятий «общественный контроль» и «гражданское общество» также тесно сопряжены с понятиями «публичная сфера», «дискурс», «коммуникации» и «коммуникативный дискурс». В рамках феноменологической традиции особое значение приобретает смысл коммуникации, субъективные особенности и мотивы действий. С точки зрения осмысления характера коммуникации власти и общества (здесь уже нужно рассматривать вопрос не только с точки зрения феноменологии (историко-герменевтический подход), но и в рамках критической парадигмы), неомарксист и представитель франкфуртской школы Ю. Хабермас говорит о дискурсе как социальной обусловленности речевого взаимодействия<sup>38</sup>. Возможность преодоления потенциальных конфликтов государства и общества непосредственным образом зависит от речевой коммуникации. А целью консенсуса в процессе этого взаимодействия является не истинность знания, а достижение взаимного понимания<sup>39</sup>.

Другим важным аспектом является осмысление общественного контроля как механизма повышения конкурентоспособности государства (властных институтов, органов государственной власти и государственных корпораций). В центре внимания с наибольшей вероятностью в ближайшей перспективе окажутся вопросы социального характера посредством государственно-частного партнерства. Так, профессор Рогачев С.В., в своей работе «Выбор альтернатив: риски и мифы» еще в 2012 году предупреждал об уязвимости курса властных структур, которые делали ставку на бизнес в развитии научно-технологического прогресса и модернизации, предполагая снижение роли государства как неэффективного бюрократа<sup>40</sup>. Исследователь, напротив, говорит о необходимости повышения функций

---

<sup>38</sup> Habermas J. Technik und Wissenschaft als Ideologie. Frankfurt/Main, 1968. – S. 158.

<sup>39</sup> Habermas J. Theorie des Kommunikative Handeln. Frankfurt/Main, 1981, Bd. I. – S. 523.

<sup>40</sup> Рогачев С.В. Выбор альтернатив: риски и мифы. –М: ИСПИ РАН, 2012. – 336с.

государства, развитии схем государственно-частного партнерства. А повышение действенности государства во многом зависит от использования главного резерва – повышение профессионализма государственной службы. В данном случае задача общественного контроля может быть лежать в сфере выявления случаев недобросовестного исполнения государственными служащими своих обязанностей (в том числе – выявление случаев коррупции), ненадлежащей работе органов государственной власти и разработке мер по их предотвращению.

## **1.2 РАЗВИТИЕ ПРАКТИК ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК УСЛОВИЕ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

Гражданское общество в нашей стране претерпело длительный период преобразований, а, зачастую, и коренных структурных изменений, повлекших за собой смену идеологий, политических режимов и приоритетов развития государства. Провоцируемые то необходимостью политических изменений, то сменой ценностных установок, доминировавших в определенный временной период, общественные институты призваны консолидировать граждан и культивировать гражданские инициативы, стремясь к ответу на социальные запросы современности. В связи с чем можно утверждать, что именно оценка исторического опыта прошлого помогает наиболее эффективно оценить возможные риски и перспективы развития гражданского общества в наши дни. Социальная база гражданского общества при этом формируется инициативной группой граждан, принимающих участие в практиках гражданского общества и/или имеющие установки на поддержку функционирования институтов гражданского общества<sup>41</sup>. Тенденция к объединению для реализации общественной

---

<sup>41</sup>Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества/отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. – 182 с.

деятельности будет тем очевиднее, чем большей степени сходными являются ценности, разделяемые участниками группы. Ключевым ядром социальной базы, согласно результатам исследований, является «саморазвитый средний класс», и только в случае его абсолютного превалирования, гражданское общество в России можно будет считать состоявшимся<sup>42</sup>.

Как и в странах развитых демократий, основное внимание к неправительственному сектору со стороны граждан появляется в период революций, но индивидуальное отстаивание своей позиции было доступно еще представителям дворянской интеллигенции середины XVII – конца XVIII века<sup>43</sup>. В конце XIX века повсеместное распространение получают земства, что демонстрирует возможный потенциал органов местного самоуправления. Во многом судьбоносным и решающим моментом стало издание 17 октября Манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка» в период первой русской революции. Можно сказать, что усилия властей, направленные на реформирование государственного устройства, были попыткой ведения активного диалога власти и общества, своеобразным ответом за запросы социума. Однако общая пассивность и неготовность к активному и планомерному пересмотру государственной политики спровоцировали новую волну революционных настроений. В свое время Александр Солженицын, анализируя возможные способы разрешения конфликтной ситуации, высказался по данному поводу в своей статье «Размышления над февральской революцией»: «Очевидно, у власти было два пути, совершенно исключавших революцию. Или – подавление, сколько-нибудь последовательное и жестокое (как мы его теперь узнали), – на это царская власть была не способна, прежде всего, морально, она не могла поставить себе такой задачи. Или – деятельное, неутомимое реформирование

---

<sup>42</sup>Средний класс в России (конференц-зал)//Знамя. 2001. №2. [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://magazines.Russ.ru/znamia/2001/class/html>. (Дата обращения – 15.03.2016).

<sup>43</sup>Особенности становления гражданского общества в России [Электронный ресурс].–Режим доступа: <http://www.lawinrussia.ru/blogs/anatolii-kanunnikov/2011/06/01/osobennosti-stanovleniya-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii>. (Дата обращения – 15.03.2016).

всего устаревшего. На это власть тоже была не способна - по дремоте, по неосознанию, по боязни. И она потекла средним, самым губительным путём: при крайнем ненавистном ожесточении общества – и не давить, и не разрешать, но лежать поперёк косным препятствием...»<sup>44</sup>. Спустя некоторое время стало очевидно, что начало XX века в нашей стране было сопряжено с изменениями в отношении функционирования институтов гражданского общества, получивших свое наглядное выражение в ограничении экономических свобод. Очевидной стала дихотомия пролетарского сценария развития общества и свободы волеизъявления граждан. Основная часть деятелей культуры, историков и социологов, по сути, разделилась на два лагеря в отношении данного исторического периода: считавших, что с революционных переворотов и началось развитие гражданского общества в государстве<sup>45</sup>; и другой группы, считавших, что коренные изменения были связаны с кризисом духовности населения и неготовностью власти к решительным действиям<sup>46</sup>.

Постреволюционные преобразования 20–30х годов XX века повлекли за собой ликвидацию многих общественных объединений, ранее активных акторов политической и социальной сфер жизни граждан.

Ситуация несколько изменилась с принятием самой демократичной на тот период времени Конституции СССР 1936 года. Теперь государство уделяло внимание и защите малообеспеченных, лишенных множества материальных благ, граждан. Кроме того, в соответствующем разделе содержалась информация о правах и обязанностях граждан. Среди них:

- свобода слова,

---

<sup>44</sup>Басинский П. Письмо из февраля. Будет ли услышан в кабинетах и на площадях Александр Солженицын?// РГ (Неделя), 2.02 2012[Электронный ресурс].–Режим доступа: <https://rg.ru/author-Pavel-Basinskij/>. (Дата обращения – 15.03.2015).

<sup>45</sup>Дризе Ю. Позволен ересь. Либерализм в России цвел пышным цветом//Газета научного сообщества «Поиск», 2011. [Электронный ресурс].–Режим доступа: <http://www.poisknews.ru/theme/science/1976/> (Дата обращения – 15.03.2016).

<sup>46</sup>Басинский П. Письмо из февраля. Будет ли услышан в кабинетах и на площадях Александр Солженицын?// РГ (Неделя), 2.02 2012. [Электронный ресурс].–Режим доступа: <https://rg.ru/author-Pavel-Basinskij/>. (Дата обращения – 15.03.2015).

- свобода печати,
- свобода собраний и митингов,
- свобода уличных шествий и демонстраций<sup>47</sup>.

Советский период, в свою очередь, можно условно разделить на несколько этапов: 1917 г. – 1936 г. (принятие Положения о рабочем контроле, создание органов рабочего контроля, период заканчивается с принятием Конституции 1936 года), 1936 г. – 1953 г. (нивелирование функций рабочего контроля); 1954 г. – 1990 г. связан с реформами государственного управления и принятием закона СССР «Об органах народного контроля в СССР», в это время органы партийно-государственного были преобразованы в систему органов народного контроля. В 1990 году органы народного контроля были ликвидированы. Опыт реализации форм массового контроля в Советском Союзе, инициированный властью, а не представителями общественности, демонстрирует, что подобные форматы могут получить свое развитие по запросу «сверху».

Так, в преамбуле Закона «О народном контроле в СССР» декларируется: «В Советском государстве, выражающем волю и интересы всего народа, право контроля принадлежит самому народу как единственному хозяину своей страны. Распространяясь на хозяйственную жизнь и социально-культурное строительство, на область производства и распределения, на деятельность государственного аппарата, народный контроль играет важную роль в осуществлении задач и функций Советского социалистического общенародного государства. Органы народного контроля в своей деятельности опираются на инициативу и социалистическую сознательность советских людей. Главной их силой являются рабочие, колхозники, служащие, которые участвуют в работе групп, постов и комитетов народного контроля, добиваются претворения в жизнь решений

---

<sup>47</sup>Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Ст. 125[Электронный ресурс].–Режим доступа: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rfsr/1936/red\\_1936/3958676/chapter/10/%23block\\_1010/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rfsr/1936/red_1936/3958676/chapter/10/%23block_1010/) (Дата обращения – 15.03.2016).

Коммунистической партии и Советского государства. Дальнейшее развитие политической системы советского общества предполагает усиление народного контроля, являющегося одной из форм социалистической демократии, действенным средством вовлечения народных масс в управление государственными и общественными делами»<sup>48</sup>. Успех народного контроля СССР определялся тем, как считают исследователи, что практически любой орган мог быть подвергнут проверке. В том числе он мог осуществляться в таких, казалось бы, закрытых сферах, как оборонная промышленность. Исследователи говорят об эффективности народного контроля, большом накопленном опыте контрольно-ревизионной деятельности, но, вместе с тем, говорят о том, что он скорее стал государственным и в конечном итоге превратился в инструмент тотального контроля над личностью<sup>49</sup>.

Во второй половине XX века происходит изменение ценностных установок. Со временем все чаще деятельность неправительственных организаций ограничивалась пропагандой советской идеологии, а «нишевые» объединения, выражавшие общественные настроения оппозиционного толка, приобретали статус диссидентских. В 50-80-е годы XX века появляется большое число «неформальных» объединений, в большинстве своем носивших протестный характер. В начале 90-х годов о социальных преобразованиях активно начинают писать СМИ, привлекая внимание различных слоев и групп к теме. Первые публикации современного этапа развития, содержащие категории «некоммерческие организации» и «гражданское общество» появляются в отечественной прессе 1993 года<sup>50</sup>.

Исторически это событие было предопределено рядом обстоятельств:

---

<sup>48</sup>Закон СССР от 30.11.1979 «О народном контроле в СССР» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=74#0> (Дата обращения – 15.03.2015).

<sup>49</sup>Полещук А. С. Общественный контроль в структуре советской власти– Юристь. 2011. № 4, – С. 109.

<sup>50</sup> По данным метрических замеров электронной библиотеки public.ru.

- проведением в 1989-м году первых в истории государства альтернативных выборов;
- отменой в шестой статье в Конституции СССР, что автоматически означало и потерю руководящей роли коммунистической партией;
- появлением большого количества партий и неформальных объединений.

Показательно, что сама политическая система к этому моменту еще не окрепла, идентификации граждан с Российской Федерацией еще не произошла.

В настоящий момент существует большое количество определений понятия «общественный контроль», изложенных в различных монографиях, публикациях и заметках. В некотором роде полярность взглядов ученых на научную категорию «общественного контроля» даже предпочтительнее закрепления термина в политической науке в одном значении: в данном контексте появляется больше возможностей для интерпретации происходящих в обществе изменений. Соответственно, подходы к определению гражданского общества и общественного контроля могут отличаться не только в силу принадлежности данной трактовки к традициям определенной научной школы, но по причине доминирования определенных взглядов и проблем внутри общества. Каждое государство, исходя из особенностей взаимодействия с населением (от «ручного» – до прогрессивного е-правительства)<sup>51</sup>, само вправе вырабатывать и использовать рычаги управления отдельными группами, а, соответственно, оценивать и, в некотором роде, контролировать процесс коммуникации неправительственного сектора и государства, следить за характером развития гражданского общества.

---

<sup>51</sup>Соколова Т.Д., Мистюков В.В. Электронный ценз мирового гражданского общества/Политика и политология: актуальный ракурс –М.: РУДН,ЭКА, 2011. –С.203-211.

Чаще всего экспертное сообщество оперирует категориями, отражающими отличия общества от его производного – гражданского общества; или обращаются к особенностям взаимодействия гражданского общества и государства, его иерархии и внутренним неформальным вариантам устройства.

Еще один распространенный подход заключается в сопоставлении и выявлении двух специфических аспектов существования гражданского общества и его взаимодействия с государством: видимой самостоятельности и характера включенности в процесс принятия решений. С одной стороны, оно всегда пытается обособиться от государства, с другой – гражданское общество в контексте функционирования общественных организаций, ассоциаций, союзов и прочих добровольческих объединений включено в политические процессы и неразрывно связано с деятельностью государственных организаций.

Однако помимо очевидных плюсов активного участия граждан в принятии социально-значимых решений, сам факт коллективного отстаивания прав и свобод говорит не только о консолидации общества, но и том, что оно не чувствует, что защищено государством. Согласно данным опросов общественного мнения регулярно увеличивается число не чувствующих уверенности в завтрашнем дне россиян. Так, в период острой кризисной ситуации в 2008–2009 гг. в отдельных регионах страны наблюдалась тенденция увеличения числа профсоюзов. Во многом объединение граждан было предопределено желанием сохранить свои рабочие места, имея при этом возможность отстаивать свои трудовые права. Логично, что, несмотря на отстаивание коллективных интересов, каждый из участников общественных объединений, союзов или движений, преследует личные цели, пусть даже и не столь масштабные, как декларируют российские политики. Мотивы участия в добровольческой деятельности



могут быть различны, что определяется возрастом, гендерной и этнической принадлежностью, принадлежностью к определенному профессиональному сообществу и т.п.<sup>52</sup>

Часто именно в представленном выше варианте проявляется одна из моделей изучения гражданского общества. Общественные объединения воспринимаются как третий сектор в отношениях государства и социума: в неправительственный сектор приходят активные люди, умеющие отстаивать свои интересы, не безразличные к формированию общества думающего. С другой стороны, они желают реализовать и претворить в жизнь посредством инструментов и возможностей НПО, профсоюзов и иных добровольческих объединений свои собственные амбиции и планы, удовлетворить имеющиеся потребности<sup>53</sup>.

В своей работе «Выбор альтернатив: риски и мифы» С.В. Рогачев дает возможную оценку перспективам сотрудничества государства и «третьего сектора»: «Оценивая возможные риски усиления и социального партнерства...в межсекторном ресурсном взаимодействии произойдет уменьшение технологий патернализма и увеличение инновационных технологий...усилится координация информационного взаимодействия, совместное решение общих проблем НКО, консолидированное отстаивание интересов социальных групп и диалог с властными структурами»<sup>54</sup>. Автор также считает, что сетевая самоорганизация групп может существенным образом повысить качество социальной среды, трансформировать социальный климат и способствовать росту инновационного потенциала общества.

---

<sup>52</sup> Мерсиянова, И.В. Самоорганизация и проблемы формирования профессиональных сообществ в России <...>–М.: НИУ ВШЭ, 2011. 188 С.; Мониторинг состояния гражданского общества, НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.hse.ru/org/hse/monitoring/mcs/informmcs>. (Дата обращения – 10.03.2017).

<sup>53</sup> Sourcebook on Building Partnerships with Civil Society Organizations. UNDP, 2002. [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.gsdrc.org/document-library/sourcebook-on-building-partnerships-with-civil-society-organisations/> (Дата обращения – 10.03.2015).

<sup>54</sup> Рогачев С.В. Выбор альтернатив: риски и мифы – М.: ИСПИ РАН, 2012. – 336с.

На пути институционализации институт общественного контроля претерпел существенные изменения как в отношении механизмов для реализации контрольных функций, так и содержательной формы и форматов работы. Имея устойчивые схемы социальных действий, что позволяет говорить об институциональном характере субъектов общественного контроля. Безусловных субъектов общественного контроля, согласно нормативно-правовой базе, Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при органах исполнительной власти субъектов РФ. Однако в случаях, предусмотренных законодательством РФ, возможно образование и других форм работы. Не являются исключительными случаи создания научно-консультативных советов, молодежных палат, экспертных комиссий и иных форм объединения граждан.

С точки зрения иерархии институтов и периодов их исторического развития, можно выделить советский период, который также условно в соответствии с принятием конституций может быть условно разделен на несколько промежуточных этапов в период существования СССР, переходный этап (девяностые-начало двухтысячных) и современный этап.

Переходным этапом становится трансформация государственной системы в 1991-2005. Период ранних девяностых – адаптация к новой модели: распад СССР повлек за собой не только выбор нового для страны, рыночного по своей ориентации направления, но и изменение социальных связей внутри общества, правовых отношений внутри гражданского общества и предопределил дальнейшие изменения). Однако общественный контроль, как и само понятие «гражданское общество» пока носит номинальный характер. Даже первый гражданский форум, как и создание Общественной палаты инициировано директивой «сверху», а не обусловлен зрелостью общественных институтов. В начале двухтысячных в ряде

субъектов российской Федерации появляются общественные палаты и консультативно совещательные органы. В 2005 году создается Общественная палата Российской Федерации, что знаменует готовность власти к поиску новых форм взаимодействия и коммуникации с обществом. Инициативами «сверху» продиктованы и первые Гражданский и Экологический форум, что с одной стороны показывает в некотором роде «симулятивный» характер подобных мероприятий, а с другой – может быть демонстрацией готовности власти к получению обратной связи от общества, попыткой стимулирования к повышению степени вовлеченности в коммуникацию и формированию запроса на повышение уровня гражданского участия.

В настоящий момент положение дел стремительно меняется – события митинга на Болотной площади, самого крупного и масштабного за последнее десятилетие – яркое тому подтверждение. Рост протестного потенциала предопределил медийную окраску протестных выступлений, подаваемый участниками акции в контексте гражданской позиции «мы против коррупции». И не последнюю роль в этом процессе сыграли СМИ и так называемые «новые медиа», альтернативные электронные ресурсы, социальные сети и блогосфера. Между тем, Иосиф Дискин, председатель Комиссии ОП РФ по развитию гражданского общества и взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации призывает внимательнее следить за позицией СМИ, в которых зачастую находят свое отражение не столько интересы общества и объективное отражение реальности, сколько личная позиция журналистов<sup>55</sup>.

Общество активно выражает свою позицию, но уже в иной плоскости – в виртуальном пространстве, площадке нового поколения, что позволяет говорить об изменении самого характера отстаивания общественных и личностных интересов: самые непопулярные реформы, государственные

---

<sup>55</sup>Общественный контроль: перспективы законодательного закрепления. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/article/544004/#ixzz4vmz8JffO>. (Дата обращения – 10.07.2015).

проекты получают широкую огласку, а порой – даже свою порцию критики в сети<sup>56</sup>. Пожалуй, один из самых ярких примеров эффективности подобных обсуждений – отмена 94-ФЗ. Так, Закон о ФКС по инициативе Минэкономразвития был подвергнут обсуждениям в СМИ и на специализированной платформе – дискуссионной площадке, где каждый желающий мог высказать мнение в отношении конкретных положений, поделиться своим видением проблемы. Результатом диалога стало принятие многих из предлагаемых инициативными гражданами поправок и решений конкретных задач, а также доработка законопроекта о ФКС<sup>57</sup>.

В период современного развития общественного контроля и трансформации гражданского общества, одним из самых знаменательных событий становится принятие в 2014 году ФЗ «Об общественном контроле», в котором уже указаны функции, предназначение и основные форматы работы субъектов общественного контроля. Однако состав, сроки реализации полномочий, требования к компетенциям и экспертному составу ряда субъектов, к примеру, общественных советов при ОИВ, не получают огласки. В данном вопросе проблемой становится отсутствие унификации подходов.

Период после 2010 года также ознаменован активным распространением практик взаимодействия граждан и общества посредством новых медиа, создания платформ на сайтах ОИВ (Органов исполнительной власти. Примером могут служить площадки «Сообщество», проекты Комитета Гражданских Инициатив и т.п.). Мультимедийные возможности открывают большие шансы для повышения эффективности работы субъектов общественного контроля как в экспертной деятельности (анализ нормативно-правовой базы, возможная проверка текстов законопроектов на коррупционную составляющую в случае их публичного обсуждения на

---

<sup>56</sup>Соколова Т.Д. Формы реализации и функции гражданского контроля в современной России. Политика и политология в эпоху глобализации. Сборник статей студентов, аспирантов и молодых учёных-политологов, М.: МАКС- Пресс, 2012. – С. 199-207.

<sup>57</sup>[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ideas.economy.gov.ru/>; [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.ru/edition/view/60145/>. (Дата обращения – 15.03.2015).

онлайн площадках, как это было в случае с Законом о Полиции, Законом о ФКС и т.п.), так и для различных форм расследований и публичного оглашения результатов своей деятельности. Контрольные функции все чаще реализацию гражданами в контексте преобразования городской инфраструктуры. Большую роль в подобных преобразованиях играют информационно-коммуникативные технологии, способствующие распространению таких практик.

Между тем, сложившаяся традиция распределения власти «сверху» своеобразным образом характеризовала и восприятие обществом властных институтов, придания им сакрального статуса: роль государства воспринимается как доминирующая, а не партнерская. Другой отличительной особенностью российской специфики является относительно невысокий уровень информированности россиян о своих правах и обязанностях.

В условиях сложившейся модели взаимодействия субъектов принятия общественно-политических решений для России все еще характерна разобщенность неправительственного сектора. Оценивая зрелость гражданского общества в нашей стране, политолог Симон Кардонский заключает: «...члену нашего гражданского общества гораздо эффективнее и безопаснее действовать в одиночку, используя связи и знакомства...»<sup>58</sup>. Вероятно, одним из ключевых факторов в данном контексте является низкий уровень доверия населения к некоммерческому сектору. По различным причинам не доверяют НКО 2/3 россиян<sup>59</sup>. Таким образом, неправительственный сектор не в полной мере реализует функции артикуляции и агрегации общественных интересов. И связано это во многом именно с функционалом НКО и услугами, которые неправительственный

---

<sup>58</sup>Кардонский С. Государство, гражданское общество, коррупция. Историей. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kordonsky.ru/?p=114>. (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>59</sup>Мерсиянова И.В. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества / отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. –564 с.

сектор в России оказывает. Не всегда прозрачные схемы финансирования, скандальные разбирательства на этой почве негативно отражаются на репутации даже самых авторитетных из акторов. Нормативно-правовое подкрепление деятельности общественников, поддержка со стороны органов государственной власти в данном направлении особенно важно в период модернизации российского общества. Скандалы последних лет с признанием многих общественных организаций «иностранными агентами» совершенно дискредитировали некоторые из них, породили разговоры о недобросовестности активистов в стране. Между тем, еще хуже обстоит дело с определением непосредственно контрольных функций и полномочий общественного сектора. Отсутствие или недостаточная проработанность темы – результат с одной стороны разобщенности научного сообщества в вопросах определения контрольных функций и полномочий неправительственного сектора, а с другой – некоторой уникальности российского опыта, где зачастую формирование гражданского общества и создание общественных институтов происходило по инициативе «сверху». Так, появление закона об общественном законе было инициировано В.В. Путиным, он же выступил инициатором проведения Первого гражданского форума и ряда других проектов, направленных на развитие гражданского общества в России. Схожим образом ситуация складывалась и в дореволюционной России. Первые законодательные акты, регулирующие вопросы существования общественных организаций, датируются 1782 годом, при том для легального существования чаще всего необходимо было получить одобрение Кабинета Министров<sup>60</sup>. Довольно распространенным считается мнение о том, что во времена СССР объединение в неправительственные инициативы было обусловлено не столько попыткой артикуляции общественных интересов, сколько было сопряжено с

---

<sup>60</sup>См.: Бредли Дж. Развитие гражданского общества и общественных организаций в дореволюционной России., Общественные науки и современность. № 5. 1994. – С. 77-89.

преодолением чувства изолированности и разобщенности, что в свою очередь повлекло за собой определенного рода консолидацию образованных граждан и в какой-то мере было первоосновой формирования зародившегося в последствии чувства гражданского долга<sup>61</sup>. Ранее неправительственные объединения преследовали преимущественно филантропические и культурно-просветительские цели. Что, между тем, не умоляет их возможностей в вопросах контроля государственного сектора и, прежде всего, силового блока<sup>62</sup>. Важно отметить, что общественные инициативы, в свою очередь, становятся более разнообразными, затрагивая различные социальные сферы.

В наши дни происходит переосмысление роли и функций практик гражданского участия, роли общественных объединений и субъектов общественного контроля. Согласно данным социологических исследований ФОМ и НИУ ВШЭ, социальная база российского гражданского общества составляет не менее 90% взрослого населения. В «сателлит ядра», который условно составляет каждый четвертый россиянин (26,6%), входят респонденты, не участвующие в общественных инициативах и деятельности некоммерческих организаций, но информированные о гражданских инициативах и общественных объединениях<sup>63</sup>. К основным практикам гражданского общества можно отнести: добровольческую деятельность и филантропию, вовлечение в деятельность неправительственных и некоммерческих организаций, общественная работа, участие в местном самоуправлении и др.<sup>64</sup>. В общественном сознании появляется четкая установка на объединения, растет популярность самого факта участия в

---

<sup>61</sup>См.: Бредли Дж. Развитие гражданского общества и общественных организаций в дореволюционной России., Общественные науки и современность. № 5. 1994. – С. 77-89.

<sup>62</sup>См.: Певень Л.В. Демократический гражданский контроль над вооруженными силами: теория и практика военно-гражданских отношений: Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 236 с.

<sup>63</sup>Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества/отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. – С.183.

<sup>64</sup>Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества/отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. – С.182.

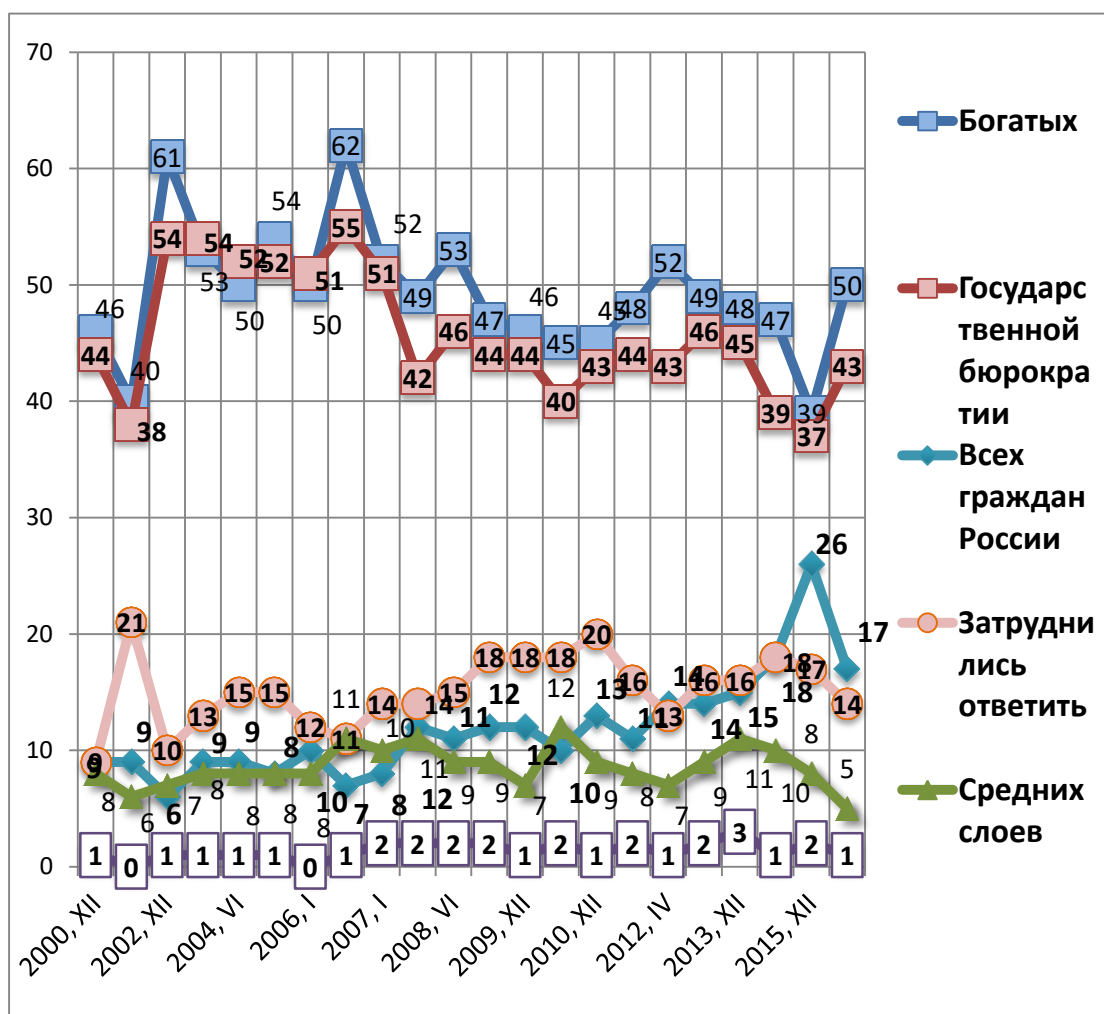
добровольческой и общественной деятельности. Чаще других о своей активности как общественников заявляли молодые респонденты, студенты, руководители и специалисты. Между тем, кризис доверия к властным институтам в сочетании с готовностью россиян к объединению может находиться в корреляции с ростом оппозиционных настроений. Подтверждением данного тезиса является снижение числа сторонников планомерных реформ и увеличение числа радикально-настроенных граждан. Вне возможности выстраивания конструктивного диалога и роста популистских настроений может провоцировать рост протестных настроений.

Согласно результатам всероссийского исследования ИСПИ РАН «Как живешь, Россия», треть россиян не видит в государстве защитника своих интересов, так как защищает оно исключительно собственную государственную бюрократию (по данным на конец 2014 года так считали 39% россиян). Можно отметить, что среди высоких рисков социополитической устойчивости выделяются «соблюдение прав человека» (38%), «личная безопасность» (34%), «равенство всех граждан перед законом» (25%). При этом 47% россиян придерживались мнения, что государство защищает интересы богатых<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Левашов В.К., Афанасьев В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С. Экспресс- информация «Как живешь, Россия?». XLVI этап социологического мониторинга, май-июнь 2017 года. – М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2017 – 54 с.



Чьи интересы защищает государство<sup>66</sup>

Менее 1/5 россиян (18%) видят в государстве защитника интересов всех граждан. Между тем, этот показатель можно считать максимальным за последние 14 лет. Однако до сих пор респонденты не чувствуют, что способны влиять на происходящие в стране события (68% уверены в том, что большинство не может повлиять на события в стране, 2015 г.), в то время, как ответственность за то, что происходит в стране чувствуют 62% россиян (вдвое больше, чем в 2006 г. – 33%)<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Левашов В.К., Афанасьев В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С. Экспресс- информация «Как живешь, Россия?». XLVI этап социологического мониторинга, май-июнь 2017 года. – М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2017 – 54 с.

<sup>67</sup> Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. Июнь №1 (9), 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://grans.hse.ru/bulletin>. (Дата обращения - 17.05.2017).

В российском обществе нарастает уровень тревожности. С 45% по 50% возросло число россиян, которые серьезно обеспокоены дороговизной жизни. Также среди главных тревог – «повышение цен на продукты питания» (27%), «разделение общества на богатых и бедных» (24%), «падение нравов и культуры» (23%), безработица (21%) и т.п. Санкционные меры Запада вызывают озабоченность лишь у 13% россиян, хоть наши сограждане и видят в них возможную причину ослабления экономики страны, изменение социально-политического климата и ухудшение ее положения на международной арене. Динамика тревожности респондентов наибольший уровень тревоги у россиян вызывает дороговизна жизни и произвол чиновников (таб.1).

Таблица 1

## Динамика тревожности респондентов

Вопрос: «Какие проблемы беспокоят Вас в первую очередь?»<sup>68</sup>

(РФ, % от числа опрошенных)

	Дороговизна жизни	Произвол чиновников	Повышение тарифов на услуги ЖКХ	Повышение цен на продукты питания	Разделение общества на богатых и бедных	Безработица	Терроризм	Преступность	Падение нравов, культуры	Страх перед будущим	Экологическая обстановка
1992, VII	-	-	-	-	-	-	-	44	13	-	22
1993, XI	70	-	-	-	22	24	-	51	-	-	26
1994, II	58	-	-	-	20	24	-	50	-	-	34
1995, I	60	-	-	-	17	21	-	43	-	-	31
1995, XI	56	-	-	-	13	14	3	32	-	-	21
1997, I	41	-	-	-	-	14	-	28	-	-	24

<sup>68</sup> Левашов В.К., Афанасьев В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С. Экспресс- информация «Как живешь, Россия?». XLVI этап социологического мониторинга, май-июнь 2017 года. – М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2017 – 54 с.

2001, XII	66	32	-	-	33	31	27	51	32	-	33
2002, XII	67	27	-	-	33	29	29	49	27	-	32
2003, X	60	29	44	-	22	25	31	44	25	-	33
2005, IX	60	29	46	-	23	22	26	32	26	-	29
2006, I	55	31	43	-	27	25	24	36	25	-	31
2006, VI	62	32	45	-	30	27	20	40	30	-	36
2007, I	58	32	46	-	27	22	17	36	29	-	37
2007, VII	50	29	39	-	26	21	21	41	33	-	42
2008, II	57	31	48	-	27	18	15	36	27	-	38
2008, VI	58	29	42	40	22	16	12	32	27	-	38
2008, XI	58	28	35	36	22	23	16	32	29	-	32
2009, VI	50	28	36	34	20	32	9	28	26	-	31
2009, XII	48	33	31	32	19	25	17	34	31	-	32
2010, VI	51	31	38	29	20	26	24	33	26	-	32
2010, XII	53	35	43	39	18	29	15	30	27	-	33
2011, VI	56	33	36	31	27	29	18	29	24	-	33
2011, XI	56	33	42	31	22	28	14	33	24	-	25
2012, IV	49	41	40	30	25	27	14	33	27	-	31
2012, XII	51	44	43	29	24	24	13	31	26	-	24
2013, VI	50	37	45	31	27	25	14	30	29	-	28
2013, XII	46	37	38	26	26	22	22	33	28	-	23
2014, VI	45	31	38	27	22	20	19	24	22	17	23
2014, XII	50	29	35	27	24	21	12	22	23	18	20
2015, VI	55	33	30	32	22	27	8	17	21	14	20
2015, XII	58	33	31	34	24	28	23	19	19	19	22
2016, VI	59	32	31	29	28	30	16	18	19	21	19
2016, XII	60	36	34	28	28	30	16	20	19	20	17
2017, V	65	41	34	33	29	27	25	22	21	20	20

Важным в процессе осмысления возможных практик реализации совместной коллективной деятельности является и характер оценивания прав и свобод, воспринимаемых гражданами, как первостепенные. Так, согласно

данным Мониторинга гражданского общества НИУ ВШЭ, на вопросы «Какие из перечисленных прав и свобод лично для Вас являются наиболее важными?» только порядка 3 % респондентов обозначили право на создание самостоятельных обществ, союзов, объединений, представляющих и отстаивающих права граждан; свободу распространения информации любым законным способом; свобода собраний, манифестаций (митингов, демонстраций)<sup>69</sup>.

Несмотря на то, что результаты всероссийских исследований констатируют – россияне не уверены в том, что могут в полной или значительной мере повлиять на происходящее в стране (уверены только 11% респондентов<sup>70</sup>), они, тем не менее, считают возможным и необходимым привлекать НКО к решению социальных задач наравне с государством, а при условии совпадения ценностей и интересов объединиться готовы 58% респондентов. Проблемный фон в совокупности с концентрацией россиян на внутренней повестке и ответственности за происходящие в стране события, запрос общества на решение социальных проблем открывают перспективы для популяризации опыта и практик общественного контроля.

---

<sup>69</sup>Мониторинг гражданского общества НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/134169025> (Дата обращения - 17.08.2017).

<sup>70</sup>Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. Июнь №1 (9), 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://grans.hse.ru/bulletin>. (Дата обращения - 17.05.2017).

### **1.3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В научном сообществе под общественным контролем чаще всего принято подразумевать одну из форм реализации общественных интересов посредством наблюдения за деятельностью представителей органов государственной власти в целом и представителей публичной власти в частности. При этом, нормативно-правовую основу общественного контроля в РФ составляют законопроекты: «Об Общественной палате Российской Федерации», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также указы Президента РФ «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», «Об общественных советах при МВД РФ и его территориальных подразделениях». При этом, важно отметить, что несмотря на достаточно массивную законодательную базу, которая как, казалось бы, покрывает все возможные сферы общественного контроля – от общественного контроля на федеральном уровне за органами государственной власти, так и на локальном уровне, в нормативно-правовой базе есть существенные недоработки, к тому же, согласно результатам исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения, только 35% россиян считают, что Конституция РФ играет важную роль в развитии государства. Каждый пятый россиянин (20%) и вовсе не имеет представления о статьях основного закона государства.

Согласно результатам всероссийского опроса, только 23% россиян считают, что источником власти и суверенитета в стране является сам народ<sup>71</sup>.

Говоря же детально о специфических особенностях реализации общественного контроля на низовом уровне, кажутся недостаточно проработанными вопросы, связанные с участием граждан в общественном контроле над деятельностью органов местного самоуправления (возможные формы участия – ТОС, ДЕЗ, ТСЖ и т.п.). Между тем, существенной проблемой остается то, что органы местного самоуправления в тот период в общественном сознании воспринимались как форма негосударственной власти. Несмотря на принятие Конституции 1993 г. и Закона о местном самоуправлении в 1995 г., попытка перевести государственные органы местного управления в органы местного самоуправления не удалось. В общественном сознании не произошло кардинальных изменений в оценке функций местного самоуправления. МСУ представлялись населению как орган государственной власти местного значения, а не неправительственная единица и организация деятельности граждан, направленная на решение локальных проблем.

Положения в отношении территориального общественного самоуправления как наиболее перспективной формы МСУ должна быть более детально прописаны в законодательстве, так как, согласно мнению ряда экспертов, именно формы «низового» гражданского участия способны продемонстрировать истинный уровень гражданской активности и потенциал общественного контроля<sup>72</sup>. Особенно, учитывая, что некоторые из полномочий органов местного самоуправления представляются избыточными в то время, как сами ТОСы нуждаются в большей финансовой

---

<sup>71</sup>ВЦИОМ: Пресс-выпуск 2853. День России: праздник с короткой историей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115282> (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>72</sup>Кублицкая Е.А. Развитие системы местного самоуправления, // журнал «Наука. Культура. Общество» №1, М., РИЦ ИСПИ РАН, 2006.

состоятельности и наличии реальных механизмов отстаивания общественных интересов<sup>73</sup>. При этом, в новом ФЗ об общественном контроле информация о функционале ТОСов не представлена, отдельно не регламентируется, а ТОСы как субъекты общественного контроля не рассматриваются<sup>74</sup>. Недооценивается роль органов территориально-общественного самоуправления (ТОС) – как базового звена местного самоуправления, стимулирующего, развивающего общественную активность граждан в данном конкретном муниципальном образовании, хотя сам контроль за деятельностью органов местного самоуправления в законе предусмотрен. ТОСы лишаются права быть «формой прямого волеизъявления». Они становятся обычной «некоммерческой организацией»<sup>75</sup>, также с точки зрения развития низовой гражданской инициативы, недостаточное внимание уделено ТСЖ и иным формам общественных практик. С учетом обозначенного спектра проблем, целесообразной кажется дальнейшая проработка на законодательном уровне вопросов, связанных с такими аспектами, как: финансовые полномочия, механизмы артикуляции интересов, проблема создания образовательных центров для общественных активистов, образование общественных единиц и т.п.

В условиях трансформации политической системы на постсоветском пространстве становление института общественного контроля проходит противоречиво, представляя собой сочетание участия властных институтов (государственное и муниципальное управление) и политических активностей граждан. Примечательно, что сам процесс перехода к новым системам и ценностям на уровне социально-политических и экономических изменений

---

<sup>73</sup>Кублицкая Е.А. Реформирование и развитие местного самоуправления // Россия: глобальные вызовы и локальные риски. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2004 году. – М.: ИСПИ РАН.

<sup>74</sup>Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70700452/>.

<sup>75</sup>Кублицкая Е.А. Реформирование и развитие местного самоуправления // Россия: глобальные вызовы и локальные риски. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2004 году. – М.: ИСПИ РАН.

ознаменовал и ступенчатый характер развития общественного сектора современной России, который условно можно разграничить тремя временными периодами: 1991-1999гг.; период «нулевых» –2000– март 2012г. и настоящее время. Некоторые ученые склоняются к мнению о необходимости выделения 2014 года, в результате вступления в силу ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Важным этапом также стало принятие Концепции Административной реформы, согласно которой большое внимание уделялось информационной открытости органов государственной власти, включенность гражданского общества в процесс принятия политических решений. Между тем, именно открытость органов власти, возможность коммуникации на открытых площадках, соответствие цели создания коммуникативной площадки и получаемых результатов могут определять эффективность обратной связи для общества, способствовать повышению результативности общественного контроля. Среди основных принципов, согласно Концепции информационной открытости, могут быть выделены:

- 1) работа с референтными группами;
- 2) принятие планов деятельности на 2013–2018 годы и годовой публичной декларации целей и задач с их общественным обсуждением и экспертным сопровождением;
- 3) размещение информации о деятельности;
- 4) публичная отчетность;
- 5) независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения;
- 6) обеспечение понятности нормативно-правового регулирования и государственных политик;
- 7) работа с открытыми данными;
- 8) взаимодействие с общественным советом;
- 9) взаимодействие со СМИ;



10) работа с обращениями граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества<sup>76</sup>.

Ключевым моментом оценки эффективности общественного контроля также может являться идея общественного интереса. Как утверждает Екатерина Коротеева, эксперт Общественной Палаты, именно идея общественного интереса была ключевой, однако в конечном итоге была исключена, лишив сам законопроект таким образом основополагающего концепта. «Изъятие концепта ... «общественные интересы» существенно снижает не только вероятность реализации возможности сущностного реформатирования системы государственного управления, направленного на повышение эффективности деятельности органов исполнительной и законодательной власти, но и практически сводит на нет саму идею общественного контроля, как основы для укрепления доверия власти и общества в ходе совместной работы по достижению общественных интересов. Следовательно, общественный контроль перестает создавать условия для содержательного взаимодействия общества и власти, способствующего социальной солидарности, социальной сплоченности<sup>77</sup>...» – заключает эксперт.

В общем смысле под информацией обычно понимается набор сведений о чем-либо, свойствах и качествах предмета. При этом, как объект правовых отношений «Информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации

---

<sup>76</sup>Открытое правительство. [Электронный ресурс].–Режим доступа: [open.gov.ru/events/5508409/](http://open.gov.ru/events/5508409/). (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>77</sup>Коротеева О. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности // ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, 2014, №3 (89). <http://pa-journal.ranepa.ru/articles/r83/1880/> <http://pa-journal.ranepa.ru/articles/r83/1880/> (Дата обращения – 15.03.2017).

либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения»<sup>78</sup>. В случае с общественным контролем, на страницах сайтов и порталов органов государственной власти должна располагаться все нормативно-правовая информация, отражающая регламент и порядок работы ведомства. С точки зрения информационного сопровождения деятельности субъектов общественного контроля, самим субъектам общественного контроля было бы целесообразно выступать инициаторами новостных публикациях об успешных практиках реализации общественного контроля.

Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством, «Информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним и лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения»<sup>79</sup>. Также нормативно-правовую базу в сфере информационного пространства и доступа к информации составляют Конституция Российской Федерации и международно-правовые акты, регламентирующие обозначенный круг вопросов.

Ключевым вопросом анализа характера институционализации общественного контроля является рассмотрение функций участников процесса. Согласно общепринятой модели, таковыми традиционно являются государственные акторы (органы государственной власти и местного самоуправления, а в случае возможного влияния на них гражданского контроля необходимо отметить наличие некоторой публичности институтов), а также субъекты общественного контроля (к примеру, деятельность ОП, НКО).

---

<sup>78</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/). (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>79</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/). (Дата обращения – 15.03.2017).

В европейской политико-правовой мысли понятия «общественный контроль» и «гражданский» в значительной мере отличаются и не только с точки зрения этимологии: под гражданским контролем чаще всего понимается наблюдение за деятельностью военных структур и, прежде всего, армии, в то время как в зону ответственности активистов public sector зачастую входит работа по наблюдению за эффективностью и прозрачностью работы органов государственной власти в целом<sup>80</sup>. До недавнего времени в российском законодательстве не было закреплено понятие «общественного контроля», положение и полномочия гражданского общества регулировалось рядом разрозненных и не во всем согласованных законодательных актов. В настоящее время и общественный контроль, и деятельность общественных советов осуществляются в соответствии с законодательством и подзаконными актами. Между тем, долгое отсутствие нормативно-правовой базы сказывалось и на недостаточной проработанности темы в научном сообществе, разночтениях терминов. Это накладывало свои отпечатки и на эффективность оценки деятельности государственных органов, имеющих публичные функции.

Размышляя об особенностях работы третьего сектора в наши дни, нельзя не отметить ряд серьезных изменений в трансформации как общественного восприятия роли и функций неправительственных организаций, так и нормативно-правовых основ деятельности гражданских активистов. Если ранее основным для всего неправительственного сектора законодательным актом, регламентирующим его деятельность, был принятый еще в 1995 году ФЗ «Об общественных организациях», то с недавнего времени рассмотрение контрольных функций гражданского общества все-таки получило свое правовое подкрепление по причине вступления в силу Федерального закона «Об основах общественного

---

<sup>80</sup> Betz David Civil-Military Relations in Russia and Eastern Europe//Routledgecurzon Contemporary Russia and Eastern Europe//2013.

контроля в Российской Федерации».<sup>81</sup> В документе также указано, что не допускается принятие нормативных актов, которые могли бы воспрепятствовать общественному контролю, а характер участия в общественном контроле должен быть непременно добровольным. Согласно принятому в 2014 году закону, под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций...»<sup>82</sup>. В качестве субъектов общественного контроля выступают Общественная палата, региональные общественные палаты, представители общественных советов, которые сформированных при органах законодательных и исполнительной власти, а также при необходимости в случаях, предусмотренных законодательством РФ, могут создаваться новые формы, отвечающим поставленным задачам, в том числе контролерами могут выступить общественные инспекции, группы общественного контроля или иные организационные структуры общественного контроля. Как считает президент Российской организации общественного контроля Владислав Гриб: «Это беспрецедентный закон, фактически дающий конституционное право каждому гражданину и организациям управлять государством»<sup>83</sup>. Согласно законодательному акту, граждане правомочны непосредственно участвовать в процессе принятия политических решений, контролировать эффективность и добросовестность предоставления государственных услуг, их качество. Все факты нарушений, выявленные посредством наблюдения субъектов гражданского контроля над деятельностью сотрудников ЖКХ, образовательных организаций, судов, учреждений культуры и т.п. должны

---

<sup>81</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70700452/>.

<sup>82</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70700452/>. (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>83</sup> Петров И. Ждите ревизора. Российская газета. [rg.ru/23.07.2014](http://rg.ru/23.07.2014). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2014/07/23/kontrol.html> (Дата обращения – 15.03.2015).

быть в обязательном порядке по факту проверок представлены общественности. Что немаловажно, субъектам общественного контроля теперь подотчетна и сфера госзакупок, а также они наделены правом защищать граждан в суде, в случае нарушения чиновниками их законных прав и интересов<sup>84</sup>. Однако, чтобы исключить «необоснованное вмешательство в деятельность госорганов и создание препятствий для их законной деятельности», контролировать оборонную сферу и госбезопасность общественникам не доверили, а также им нельзя вмешиваться в деятельность политических партий, референдумы и политические кампании, равно, как и злоупотреблять использованием своих инструментов.

Как считают эксперты, для наибольшей эффективности работы неправительственного сектора в общественные советы и другие субъекты общественного контроля должны привлекаться представители профсоюзов, эксперты, юристы. Кроме того, необходима максимально широкая информационная поддержка успешной деятельности общественных контролеров, демонстрация их успехов и результатов от обратной связи с органами государственной власти до освещения реализации самых резонансных проектов (экологических, социальных и т.п.) с целью повышения качества государственного управления и информированности россиян о специфике общественного контроля. А наиболее результативной деятельность общественников станет при использовании всех совокупных технологий и средств, большой вариативности доступных инструментов и соответствующей квалификации «контроллеров», однако неправительственный сектор при этом должен пользоваться доверием широких слоев населения.

Долгий период времени основным документом, регламентирующим деятельность неправительственных организаций, являлся принятый в 1995

---

<sup>84</sup>Там же.

году ФЗ «Об общественных организациях». Деятельность общественных палат и общественных советов осуществляется в соответствии с Федеральным законом №32 «Об Общественной палате Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 и др. В последний в 2013 году внесены правки и в сейчас Постановление №481 носит название «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации». Описание ряда контрольных механизмов также содержится в следующих законодательных актах:

- Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

- Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;

- Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

- Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

•Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и др.

В 2005 году была создана Общественная палата РФ, целесообразность работы которой объяснялась объективной необходимостью выстраивания новых каналов взаимодействия государства и общества. Общественной палате было предназначено обеспечить связь федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и граждан. Создание новых институтов и появление новых механизмов взаимодействия между акторами этого процесса подразумевали существенную трансформацию нормативно-правовой базы.

С 2014 года основным законом, регулирующим контрольные функции неправительственного сектора, является Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Кроме того, отмечается, что не допускается принятие нормативных актов, которые могли бы воспрепятствовать общественному контролю, а характер участия в общественном контроле должен быть непременно добровольным. В качестве субъектов общественного контроля вступают Общественная палата, региональные общественные палаты, представители общественных советов, которые сформированных при органах законодательных и исполнительной власти, а также при необходимости в случаях, предусмотренных законодательством РФ, могут создаваться и новые формы, отвечающие поставленным задачам, в том числе контролерами могут выступить общественные инспекции (работают совместно с госорганами), группы общественного контроля или иные организационные структуры общественного контроля.

## **ГЛАВА 2 ОПТИМИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

### **2.1 ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И КОНСОЛИДАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Изучение возможных точек консолидации гражданского общества для реализации общественного контроля должно происходить с учетом доминирующих в обществе ценностей. Вызываемые то необходимостью политических изменений, то сменой ценностных установок, доминировавших в определенный временной период, общественные институты были призваны консолидировать граждан и культивировать гражданские инициативы, стремясь к ответу на социальные запросы современности. Однако следует признать, что их работа далеко не всегда достигала поставленных целей. Как показывают результаты исследований ИС РАН, «больше всего россиян с другими гражданами страны» объединяют идеи общего государства 66%, территории 54%, государственного языка и исторического прошлого 49%.: так, в 90е годы общество продолжало себя ассоциировать с Советским Союзом, только 38% с россиянами<sup>85</sup>. Между тем, согласно данным ежегодного Отчета Общественной палаты о состоянии гражданского общества, статистический замер роста «низовой» гражданской активности и появления неформальных сообществ активных граждан представляется затруднительным. Исследования показывают, что в 2016 году около 5% россиян работали волонтерами в некоммерческих организациях, более двух миллионов человек ежемесячно участвовали в гражданских инициативах и волонтерском движении. Порядка 30% россиян

---

<sup>85</sup> Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации (социологический анализ). – М.: Российская политическая энциклопедия, 2000 – 384 с.



отметили значительный потенциал НКО в общественном контроле<sup>86</sup>. Однако по данным мониторинга состояния гражданского общества НИУ ВШЭ за 2015г., 81% россиян не состояли ни в одной инициативной организации. 61% россиян не рассматривали для себя возможность включения в общественные объединения и гражданские инициативы<sup>87</sup>.

Интересными кажутся замечания исследователей о том, что уровень информированности россиян о деятельности НКО тем ниже, чем менее активными интернет-пользователями они являются<sup>88</sup>. В данном контексте можно говорить о важной роли СМИ и новых медиа для трансляции практик общественного участия в процессе принятия общественно-важных решений. Схожая ситуация наблюдается и в части информированности россиян и оценки эффективности работы органов государственной власти. Так, если в 2014 году Минспорт в силу активной трансляции новостей спорта и спортивных побед возглавлял список лучших практик, то в 2016 году, в силу общего снижения информированности о деятельности органа, по мнению населения уже оказывается в числе отстающих<sup>89</sup>. Низкая информированность о деятельности общественных советов обуславливает восприятие работы в общественном сознании как неэффективной, а реализуемые функции как недостаточно понятные. Особая роль в этом процессе отводится СМК, средствам массовой коммуникации. И в первую очередь – СМИ.

Кроме того, средства массовой информации сами могут являться и инициаторами общественного контроля. Часто встречающиеся инструменты: журналистские расследования, публикация результатов мониторингов общественных проверок и т.п. В своей работе «Гражданский контроль над

---

<sup>86</sup> Доклад о состоянии гражданского общества Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.oprf.ru/files/1\\_2017dok/Doklad\\_OPRF\\_2016\\_11012017.pdf](https://www.oprf.ru/files/1_2017dok/Doklad_OPRF_2016_11012017.pdf). (Дата обращения – 15.03.2017)

<sup>87</sup> См. подробнее: Мониторинг состояния гражданского общества, НИУ ВШЭ, 2011-2015гг.

<sup>88</sup> Что за зверь такой НКО. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.miloserdie.ru/article/chto-za-zver-takoj-nko-2/>. (Дата обращения – 15.03.2017)

<sup>89</sup> Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости (ВЦИОМ, Открытое правительство). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openstandard.ru/#rating>. (Дата обращения – 15.03.2017).

органами власти» Гончаров А.А. предлагает рассмотреть следующие форму участия или отказа СМИ от участия в общественном контроле с привязкой не только к личности самого журналиста, но и редакционной политике издания в целом: 1) распространение клеветы, лживых сообщений и\или отказ от публикации; 2) при наличии цензуры отказ от замены публикаций; 3) отказ от официальных премий за вклад в профессию; 4) добавление чиновника в стоп-лист (у Гончарова А.А. – звание «враг прессы»); 5) подношение цветов и памятных знаков к местам гибели коллег; 6) организация выставок имени погибших коллег и т.п. В данном случае очевидным становится стремление автора подчеркнуть в одной стороны важность привлечения в СМИ к совместной борьбе с произволом и несоблюдением норм законодательства органами государственной власти, с другой – подобный перечень «возможных» действий или бездействия свидетельствует о высокой потенциальной опасности, в том числе физической для представителей профессии<sup>90</sup>.

Представляется существенным такая особенность функционирования субъектов общественного контроля как коммуникация преимущественно от лица субъекта общественного контроля (т.е. выступление с инициативой от лица органа, а не по личному заявлению граждан) к органам власти. Важно отметить, что правом самостоятельного проведения процедур общественного контроля члены ОП, экспертных комиссий и НКО не обладают, равно, как и не являются и субъектами общественного контроля. Федеральным законом об общественном контроле предусмотрен перечень субъектов общественного контроля, среди которых – Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти

---

<sup>90</sup>Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. – М.: Весь мир, 2010 – 224 с.

субъектов Российской Федерации<sup>91</sup>.

Представляется также существенным, что привлечение общественного внимания к контрольным процедурам подразумевает некоторый резонанс новостной повестки, а также реализацию контроля в отношении обладателей значимой для общества информации лиц, осуществляющих управленческие функции. Так, согласно исследованиям, о готовности личного участия в контроле над государственным заказом заявляет 59% россиян, более половины считает общественный контроль эффективным для решения подобных задач<sup>92</sup>.

Основными требованиями к властным структурам со стороны субъектов общественного контроля являются: прозрачность и подотчетность государственной власти, а принципами, на основе которых строится общественный контроль: запрос общества на участие во власти, включенность в процесс принятия общественно-значимых решений, высокий уровень гражданской активности.

Показательно, что даже без привязки к общественному контролю в контексте повышения лояльности к неправительственному сектору в целом, важной является работа на Интернет-площадках. Согласно заявлению Директора Центра изучения неправительственного сектора и гражданского общества НИУ ВШЭ Ирины Мерсияновой: «Как и в случае с уровнем информированности, уровень вовлеченности изменяется в зависимости от отношения россиян к новшествам и использованию интернета. Кто настороженно относится к инновациям и никогда не использует интернет, чаще не включены в деятельность ни одной организации»<sup>93</sup>.

Учитывая медийный характер большей части социальных и

---

<sup>91</sup>Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

<sup>92</sup> Опрос: россияне готовы участвовать в контроле над госзаказом. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5509847/> (Дата обращения – 20.03.2017).

<sup>93</sup>Что за зверь такой НКО. [Электронный ресурс].–Режим доступа: [/www.miloserdie.ru/article/chto-za-zver-takoj-nko-2/](http://www.miloserdie.ru/article/chto-za-zver-takoj-nko-2/).(Дата обращения – 15.01.2017).

политических процессов, данные формы взаимодействия с возможной вариативностью различных практик участия могли бы оказаться максимально продуктивными.

Среди наиболее авторитетных субъектов общественного контроля следует выделить Общественную Палату. Максим Григорьев, первый заместитель председателя Комиссии Общественной палаты по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений, прокомментировал результаты мониторинга по противодействию экстремизму, главной целью которого было выявление аккаунтов в социальных сетях, пропагандирующих терроризм («Исламское государство»). Отправить ссылку на подозрительный аккаунт мог каждый желающий интернет - пользователь: «Я очень высоко оцениваю проявленную гражданами активность. «То, что на наш призыв откликнулось такое количество людей – прим. более 3320 сообщений с указанием страниц в аккаунтах Facebook, VK.com, Twitter, это показатель авторитета Общественной палаты и значимости поднятой проблемы. Я хотел бы отдельно поблагодарить Общественные палаты субъектов Российской Федерации и СМИ, которые также подключились к этой работе и во многом с их участием связано такое большое количество поступающих к нам сообщений. Общественная кампания по борьбе с пропагандой терроризма набирает обороты, и каждый день к нам поступает всё большее количество обращений»<sup>94</sup>.

Между тем, как показали результаты мониторинга «Общественной палаты» по противодействию экстремизму, граждане готовы проявлять активную позицию в таких острых и резонансных вопросах гораздо активнее. Главная причина столь пассивного участия в работе неправительственного сектора кроется в восприятии большей части общественных институтов как неэффективных, а возможных соратников как далеких по идеологическим

---

<sup>94</sup>Григорьев М. Успех в борьбе с пропагандой терроризма зависит от активности гражданского общества // Парламентская газета. – 15-21.01.2016.

установкам и социальным нормам. Несмотря на то, что сам факт готовности граждан к консолидации слабо информативен в процессе оценки перспектив развития гражданского общества, результаты опросов наглядно демонстрируют, что среди обозначенного круга лиц традиция оказания помощи встречается почти в два раза чаще<sup>95</sup>.

Главной причиной слабой развитости общественных институтов в большинстве случаев является низкий уровень консолидации граждан, что наглядно подтверждается серией экспертных опросов ФОМ: только порядка 7% респондентов готово объединяться для разрешения личных и коллективных проблем<sup>96</sup>.

Применительно к практикам участия по реализации мероприятий на уровне местного самоуправления, исследователями ФОМ в ходе фокус-группы были выявлены различные установки и различные формы участия россиян в таких мероприятиях.

*Таблица 2*

Критерии принадлежности к территориальному сообществу<sup>97</sup>

Критерии	Вопрос	Варианты ответа	%
Деятельные	Если говорить не о помощи отдельным людям, а об общественно-полезных делах,	Участвовал в субботниках, мероприятия по благоустройству дома, территории	72
		Участвовал в ремонте, уборке подъезда силами жильцов	40
		Участвовал(а) в наблюдении за порядком	4

<sup>95</sup>Петренко Е.С., Градосельская Г.В. Российское гражданское общество сегодня: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов // Мир России, 2009. № 1. – С.117-143.

<sup>96</sup>Петренко Е.С., Градосельская Г.В. Российское гражданское общество сегодня: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов // Мир России, 2009. № 1. – С.117-143.

<sup>97</sup>Отчет по проекту «Ресурс добровольческого движения авангардных групп для российской модернизации».[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://oruo.ru/wp-content/uploads/2016/04/Resurs-dobrovolcheskogo-dvizheniya.pdf>. (Дата обращения – 15.03.2017).

	<p>то что из перечисленного Вы делали безвозмездно за последний год? (Любое число ответов)</p>	<p>Участвовал(а) в охране природных достопримечательностей, заповедников, памятников культуры</p>	5
	<p>Если говорить о самоуправлении и защите интересов, Вам приходилось когда-либо участвовать в деятельности таких инициативных групп, организаций или объединений (Любое число ответов)</p>	<p>Товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы</p>	12
		<p>Органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы по обустройству, озеленение, детские площадки, вывоз мусора и т.п.</p>	10
		<p>Старшие по домам, подъездам</p>	9
		<p>Инициативы по защите прав и интересов жителей</p>	6
		<p>Добровольные народные дружины, группы по охране безопасности</p>	5

Определенный исследовательский интерес представляет и тот факт, что, несмотря на общий низкий уровень легитимности большей части органов государственной власти, по данным опросов, помощи от

госучреждений люди ожидали почти в два раза чаще, чем от общественных организаций, церкви или других общественных институтов (37% против 19,9%)<sup>98</sup>.

Следует особенно подчеркнуть, что реципиентов реальной помощи от государственных учреждений среди опрошенных респондентов не оказалось: среди всех опрошенных во время массового опроса ФОМ таковых выявлено не было (т.е. 0%)<sup>99</sup>. По данным Всероссийского телефонного опроса ФОМ, на помощь в трудную минуту от государства, благотворительных организаций, сообществ в социальных сетях и общин заявляли, что могут рассчитывать около четверти респондентов<sup>100</sup>. И несмотря на то, что к помощи общественных организаций в случае нарушения их прав в госучреждении граждане прибегнуть не готовы, осведомлены об их существовании россияне достаточно хорошо (знают или слышали о них хотя бы 76% респондентов).

Максимально эффективными и воспринимаемыми в качестве самых эффективных в процессе оказания помощи оказываются институт семьи и церковь. Главные же причины скептического отношения к общественным организациям – низкий уровень доверия граждан друг другу, слабая информированность о функциях НПО и НКО, недостаточная прозрачность деятельности неправительственных организаций.

С другой стороны, наилучшим способом получения информации об особенностях функционирования институтов гражданского общества является непосредственная включенность в их работу.

Побудить граждан к объединению и отстаиванию коллективных интересов может главным образом явное ущемление прав и свобод, социальное и экономическое неравенство. Зачастую именно

---

<sup>98</sup>Петренко Е.С., Градосельская Г.В. Российское гражданское общество сегодня: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов //Мир России, 2009. № 1. – С.117-143.

<sup>99</sup>Петренко Е.С., Градосельская Г.В. Российское гражданское общество сегодня: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов //Мир России, 2009. № 1. С.117–143.

<sup>100</sup>ФОМ: Пресс-выпуск. На чью помощь рассчитывают взрослые люди? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fom.ru/infografika/12766>. (Дата обращения – 15.03.2017).

неправительственные организации, в основу деятельности которых была заложена борьба с определенными проявлениями неравенства (к примеру, степень мобильности населения, этническое неравенство, экологическое неравенство, социокультурное неравенство и т.п.)<sup>101</sup>, оказываются наиболее жизнеспособными и востребованными.

Как показывают результаты исследований ВЦИОМ и Открытого правительства, информированность респондентов о деятельности органов исполнительной власти тем выше, чем более ориентированной на население она является. С другой стороны, низкий порог информированности обуславливает сложности в понимании функций субъектов общественного контроля. В 2014 году деятельность общественных советов воспринималась населением как неочевидная и оказывающая слабое влияние на работу государственных органов власти, а учет мнения профильных специалистов происходил сегментировано (о деятельности общественных советов слышало менее трети россиян - 24% населения)<sup>102</sup>.

Тем не менее, согласно результатам исследования, проведенного порталом SuperJob и НИУ ВШЭ по заказу Открытого правительства, затрагивающего такую остро стоящую в последнее время и подвергающуюся активному освещению в СМИ тему, как «борьба с коррупцией», о готовности личного участия в контроле над госзаказом в 2014 году заявили 59% россиян, а 54% респондентов считают общественный контроль эффективным способом борьбы с коррупцией<sup>103</sup>, тема борьбы с коррупцией становится темой новостной повестки.

Также, результаты последних опросов общественного мнения показывают, что подавляющее большинство россиян считает необходимым

---

<sup>101</sup>Халий И.А. Институты гражданского общества в современной России. К методологии изучения // Россия реформирующаяся. Ежегодник. – М.: Институт социологии РАН, 2007. С. 265-280.

<sup>102</sup>Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости (ВЦИОМ, Открытое правительство). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openstandard.ru/#rating>. (Дата обращения – 20.03.2017).

<sup>103</sup>Опрос: россияне готовы участвовать в контроле над госзаказом. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5509847/> (Дата обращения – 20.03.2017).



привлечение молодежи к участию в политике – 90% (53% - безусловно надо, 37% - скорее надо).

Россияне высоко оценивают потенциал молодежи для привлечения к участию в политической и общественной жизни страны (диаг.1).

*Диаграмма 1.*

Мнение россиян о необходимости привлечения молодежи к участию в политической жизни страны, %<sup>104</sup>



Между тем, политизация современной молодежи данными социологических исследований не подтверждается, равно как и предполагаемые радикальные настроения, которые могли бы там доминировать: 70% молодых россиян предпочли стабильность увесистым радикальным мерам<sup>105</sup>. Согласно выводам ИС РАН на основе исследований, «задача всех ответственных политиков заключается в том, чтобы создавать в обществе такие условия, которые позволят каждому молодому человеку

<sup>104</sup> ВЦИОМ: Пресс-выпуск № 3416. Молодежь и политика: точки соприкосновения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116312> (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>105</sup> Молодежь новой России: ценностные ориентиры. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_Youth\\_9.html?&printmode](http://www.isras.ru/analytical_report_Youth_9.html?&printmode) (Дата обращения – 20.09.2017).

выбирать жизненные стратегии в соответствии с собственными представлениями о том, что для него является важным – политика, семья, работа, творчество, досуг и т. д. И чем больше будет этих возможностей, тем больше будет и пространство для проявления молодежной активности»<sup>106</sup>.

Нельзя утверждать, что институтам формирования гражданского общества нужна постоянная поддержка со стороны государства. Безусловно, необходимо оформить некий объем знаний, передать его гражданам, которые, затем, получив опыт, смогут умело применить его на практике. Возможными форматами таких организаций могут быть молодежные парламенты, школы местного самоуправления, образовательные центры по повышению правовой и гражданской культуры, школы партисипаторного бюджетирования и т.п., ориентированные как гражданских активистов, так и на неправительственные организации.

Выступая в качестве альтернативного «голоса снизу», неправительственные организации способны представлять некий аналитический продукт, экспертное мнение от лица всего населения. Проиллюстрировать ситуацию помогает обзор зарубежного опыта поддержки НКО<sup>107</sup>. Могут подобные объединения быть полезными и в организации гражданских форумов, инициировании общественных слушаний и, что отмечалось выше, они могут участвовать в процессе лоббирования законов, представляя, к примеру, интересы профессиональных сообществ или отдельных социальных групп. Особой формой взаимодействия является «социальный заказ»: в этом случае государство и НКО или НПО могут быть партнерами. В этом случае идет отход от традиционных патерналистской и патрон–клиентской моделей взаимоотношений.

---

<sup>106</sup> Молодежь новой России: ценностные ориентиры. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_Youth\\_9.html?&printmode](http://www.isras.ru/analytical_report_Youth_9.html?&printmode) (Дата обращения – 20.09.2017).

<sup>107</sup> Исследование социальной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/foreign\\_experience/document6766.html](http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/foreign_experience/document6766.html). (Дата обращения – 15.03.2017).

Еще совсем недавно во многих российских компаниях не было даже специальных отделов по работе с органами государственной власти. Сейчас же очень актуальной становится работа с лидерами общественного мнения.

Проявлением подобного рода механизмов могут быть проекты государственно-частного партнерства. Помимо того, что во множестве крупных научных школ, бизнес-компаниях активно включены в работу специалисты по работе с НКО, десятки специализированных центров работают в крупнейших американских университетах. Их деятельность сконцентрирована преимущественно сконцентрирована на филантропии и благотворительности. И роль университетов в качестве площадок, способствующих повышению уровня гражданской культуры молодежи, может быть также высока.

Американским издательством «Wiley» выпускается целая серия книг, освещающих темы, интересные активистам и руководителям НКО. Запрос может осуществляться по самым различным комбинациям, включая поиск новостей в сфере финансов, права, менеджмента организации и т.п.<sup>108</sup> В России для неправительственного сектора в последние годы начали создаваться площадки для открытого диалога – Общероссийский гражданский форум (площадка обмена экспертными мнениями); Форум «Сообщество» и др.

Демократические нормы управления, в свою очередь, подразумевают реализацию принципов открытости и транспарентности. Типовым планом реализации Концепции информационной открытости до 2018 году предусмотрена реализация принципов «открытости», «понятности», «вовлеченности» и «подотчетности». Первое пилотное исследование внешней оценки открытости федеральных органов исполнительной власти

---

<sup>108</sup>Wiley online library [Электронный ресурс].– Режим доступа:<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/home?CRETRY=1&SRETRY=0>. (Дата обращения – 10.05.2015).

(далее- ФОИВ) было проведено в 2014 году<sup>109</sup>. Как показывают результаты регулярного мониторинга, первостепенную важность в восприятии россиянами открытости ФОИВ являются: быстрая реакция на обращения граждан, доступность информации о деятельности, отсутствие коррупции, услуги через Интернет. Следует отметить, что в данном случае возникал определенный диссонанс в восприятии понятия «открытость» рядовыми гражданами (т.е. населением), экспертным сообществом и исполнителями.

Экспертное сообщество, согласно результатам исследования, обязательными элементами открытости видит «понятность нормативно-правового регулирования», «обеспечение работы с открытыми данными». Отсутствие единого понимания «открытости» в свою очередь также провоцировало разрыв в характере запроса от различных целевых аудиторий, что может приводить и к разночтениям в оценках эффективности работы как субъектов общественного контроля, так и органов государственной власти.

#### **Понимание открытости населением, исполнителями, экспертами.**

- Население: быстрая реакция на обращения граждан, доступность информации о деятельности, отсутствие коррупции, услуги через Интернет;
- Исполнители<sup>110</sup>: оперативная информация о деятельности, доступность нормативно-правовой базы;
- Эксперты: понятность нормативно-правового регулирования, обеспечение работы с открытыми данными.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup>Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости (ВЦИОМ, Открытое правительство). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openstandard.ru/#rating>. (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>110</sup>Прим. Подгруппа «Исполнители»: сотрудники региональной и муниципальной власти, руководители общественных объединений, руководители общественных организаций и предприятий по профилю ФОИВ.; Подгруппа «Эксперты»: научные организации, вузы, аналитические центры, СМИ. Более подробное описание методологии Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости (ВЦИОМ, Открытое правительство). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/upload/iblock/f36/f3694b77a8f259ea571324889601b700.pdf> (Дата обращения – 15.03.2017).

При этом, восприятие феномена «отсутствие коррупции», на наш взгляд, может быть сопряжено с отсутствием в медиапространстве сообщений о фактах коррупции (коррупционных скандалах), т.е. создаваемом медиаобразе ведомства как органа государственной власти, свободного от коррупции. Т.е. в данном контексте речь идет не только о транслируемом самим ФОИВ образа как активно борющегося с коррупцией или ей не подверженного, но той новостной повестке в медийной среде и созданного имиджа, которых придерживается орган государственной власти. Так, согласно заявлениям респондентов, на рейтинг восприятия открытости Минспорта большое влияние оказывало активное освещение в СМИ спортивных успехов<sup>112</sup>.

Другим важным аспектом налаживания всесторонней коммуникации акторов политического процесса как на уровне субъектов общественного контроля, так и в формате взаимодействия с бизнесом, государственным сектором является максимальное задействование адаптированных под запросы целевых аудиторий каналов коммуникаций. Отлаженная работа с населением, работа с запросами и обращениями гражданами оказывает положительное влияние на формирование образа ФОИВ среди россиян в целом, но не является достаточным основанием для восприятия органа государственной власти как открытого и эффективного среди исполнителей, представителей бизнеса и иных групп респондентов (для них важной может оказаться оперативная работа пресс-службы, достоверность представленной на сайте информации и т.п.).

Для выстраивания отношений субъектов общественного контроля и

---

<sup>111</sup> Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости (ВЦИОМ, Открытое правительство). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/upload/iblock/f36/f3694b77a8f259ea571324889601b700.pdf> (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>112</sup> Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости (ВЦИОМ, Открытое правительство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/upload/iblock/f36/f3694b77a8f259ea571324889601b700.pdf>(Дата обращения – 15.03.2017).

органов государственной власти важным остается вопрос финансирования контрольных процедур. Общественная палата, призванная выстраивать коммуникации между неправительственным сектором и органами государственной власти, финансируется из средств федерального бюджета. Подобное положение дел с одной стороны обуславливает во многом номинальный характер деятельности, с другой – демонстрирует наличие запроса государства на подобного рода деятельность.

Обозначенный в ноябре 2016 года во время традиционной встречи В.В. Путина и СПЧ (прим. – Совет по права человека) курс «чутко и оперативно реагировать на ситуации, в которых наши граждане сталкиваются с несправедливостью, равнодушием, формализмом, с ущемлением своих прав в самых разных сферах»<sup>113</sup> может быть подтверждением готовности власти к диалогу и наличие социального заказа на трансформацию характера коммуникации между субъектами общественного контроля и органами государственной власти. Новый курс власти отражен и в обновленном списке Общественной палаты, в состав которой включены исследователи, активные правозащитники и медийные лица. Очевидным становится и снижение среднего возраста состава участников. 20 марта 2017 году утвержден список членов Общественной палаты РФ. Указ Президент был опубликован на сайте Кремля<sup>114</sup>.

При включении в состав общественных комиссий государственных служащих отрывает возможности рассмотрения опыта работы в Общественной палате как некоторого лифта в построении их карьеры, т.е. дальнейшего продвижения по карьерной лестнице в секторе государственной службы. Показательно, что включение в состав Общественной палаты

---

<sup>113</sup> Путин провел правозащитную дискуссию. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ng.ru/politics/2016-12-09/2\\_6881\\_discuss.html](http://www.ng.ru/politics/2016-12-09/2_6881_discuss.html). (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>114</sup> Указ Президента Российской Федерации от 20.03.2017 № 116 «Об утверждении членов Общественной палаты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201703200001?index=0&rangeSize=1>. (Дата обращения – 15.03.2017).

медийных лиц и определение квоты Президента придает особый статус, как самим процедурам общественного контроля, так и деятельности Общественной палаты.

Снижение числа представителей различных отраслей, лоббирующий профильные интересы, а также учет НКО и третьего сектора заметно отличают обновленный состав ОП<sup>115</sup>. Изменение состава общественной палаты вызвало определенный интерес в академическом сообществе, став темой для обсуждения как в социальных сетях, так и на площадке федеральных СМИ. Комментируя список обновленного состава Общественной палаты, Генеральный Директор ВЦИОМ, Валерий Федоров отметил: «После перезагрузки Государственной думы, которая стала результатом думских выборов, сейчас президент начинает перезагрузку Общественной палаты. Дума уже стала работать более интересно, поставила себе более высокую планку, началась какая-то жизнь. Вероятно, что-то подобное в ближайшее время мы увидим и в Общественной палате»<sup>116</sup>. Социолог также обращает внимание на «омоложение» Общественной палаты и повышение роли экспертов, под которыми подразумеваются профессионалы из различных сфер деятельности (исследования, коммуникации, медицина, наука и т.п.).

Обновление кадрового состава и призыв к формированию активной позиции могут повлечь серьезные изменения и в контексте образа Общественной палаты в СМИ, а также повысить уровень информированности россиян о деятельности Общественной Палаты.

Публичность процедуры, четкие алгоритмы и должное

---

<sup>115</sup>Показательно, что и состав участников форума «Сообщества», новой публичной площадки, созданной Общественной Палатой, также претерпел качественные изменения: в настоящий момент он в большей степени ориентирован на выстраивание коммуникаций между бизнесом и НКО и имеет выраженную ориентацию на получение практических результатов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://форумсообщество.рф>. (Дата обращения – 15.03.2017).

<sup>116</sup>Новый состав ОП РФ: Омоложение, обновление, повышение доли экспертов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/society/2252009.html>. (Дата обращения – 15.03.2017).

информационное освещение являются основой повышения лояльности россиян к контрольным процедурам. Повышение уровня политического участия граждан и открытость органов государственной власти, прозрачность и понятные механизмы общественного контроля способны в значительной мере повысить эффективность общественного контроля и функционирования его субъектов, что в свою очередь отразится на повышении конкурентоспособности подконтрольных организаций.

Запрос со стороны власти на общественный контроль, находящий свое отражение и в принимаемых на государственном уровне документах (в числе – об общественном контроле) и в новостной повестке дня, способствует повышению легитимности органов государственной власти. Однако в случае отсутствия сильного общественного сектора, попытки заявлений о необходимости реализации форм общественного контроля могут привести к росту протестных настроений и популизма. Для нивелирования подобных рисков необходима качественная трансформация понимания субъектами общественного контроля реальных механизмов отстаивания общественных интересов и большее разнообразие действенных практик общественного контроля, которые бы находили отклик со стороны органов государственной власти.

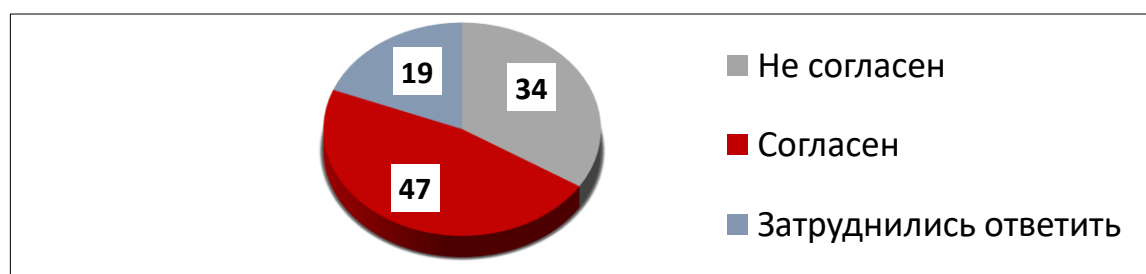
Важным аспектом развития демократического государства и принципов качественного управления является распределение функций и обязанностей, а не тотальная централизация исходящих политических решений, что применимо только в случаях кризисных ситуаций. За последние годы российской истории такая необходимость возникла в 90–е годы, когда стала очевидна несостоятельность всей системы государственного регулирования, а стратегия жесткого контроля отдельных сфер жизни общества была легитимна, несмотря на применение силовых методов урегулирования



конфликтов<sup>117</sup>. Между тем, тем порядка 47% россиян согласны с тем, что России скорее нужна сильная рука, чем демократические ценности (диаг.2)<sup>118</sup>.

*Диаграмма 2*

Распределение ответов на вопрос: «В политических выступлениях можно встретить утверждение, что России не нужна демократия, что для нее нужна единоличная власть “сильной руки”. Согласны ли вы с этим?»  
(РФ, июнь 2017. N=1611).



*Источник:* Центр стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН.

Предполагается, что трансформация гражданского общества и становление общественного контроля должны исходить «снизу» с поступательным повышением уровня гражданского участия. Между тем, формирование общественной палаты, общественных советов происходило по инициативе власти, как и организация первых гражданских форумов. Можно ли говорить, что власть раньше общества осознала необходимость общественного контроля в России и пытается задать вектор развития общественного сектора? Или же подобные действия следует расценивать как попытки ограничения общественной свободы волеизъявлений и обособление

<sup>117</sup>Вебер А.Б. Инновационное развитие и демократия // Модернизация и политика в XXI веке /Отв. ред. Ю. С. Оганисян; Ин-т социологии РАН. – М.:Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН),2011. – 336 с.

<sup>118</sup>Левашов В.К., Афанасьев В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С. Экспресс- информация «Как живешь, Россия?». XLVI этап социологического мониторинга, май-июнь 2017 года. – М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2017 – 54 с.

гражданского общества рамками в действительности государственного контроля?

На характер взаимодействия субъектов общественного контроля влияет также и уровень гражданской культуры граждан, легитимность властных институтов и характер их восприятия обществом.

Наличие гражданской культуры, в свою очередь, и является важнейшим показателем активного гражданства. Как считает ряд ученых, в обязательном порядке гражданской культуре присуще определенное количество черт, которые в сущности можно свести к следующим: чувство общности и наличие социальных связей; патриотический настрой граждан и поддержка властных институтов (прим.автора – в российской же действительности зачастую, напротив, протестный потенциал, а не готовность к диалогу с властью, и компромиссам воспринимаются как активная позиция); политическая умеренность; чувство долга; определенный уровень информированности и готовность к общественному диалогу<sup>119</sup>.

Таким образом, для выявления уровня сформированности гражданской культуры в стране, мы предлагаем выведение следующих индикаторов: удовлетворенность уровнем жизни в стране (и протестный потенциал); характер восприятия властных институтов и готовность к взаимодействию с ними и собственно уровень гражданского активизма.

Согласно данным, полученных в ходе опросов общественного мнения, проведенных Институтом социологии Российской Академии наук, по данным нескольких волн исследований, общее восприятие ситуации в стране россиянами в значительной мере претерпело изменения. Если в 1998 году, 51% респондентов воспринимали ситуацию в стране как критическую то в 2014 г. таковых было только 8%.

Между тем, уровень тревожности и опасений за устойчивость

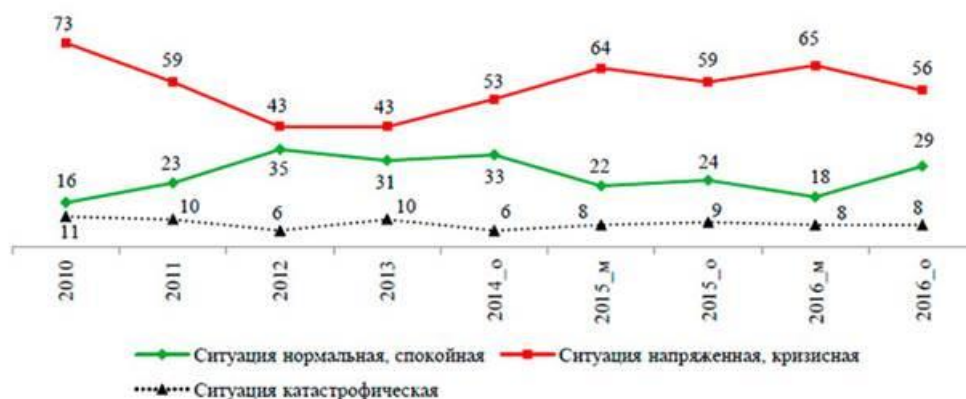
---

<sup>119</sup>Омеличкин О.В. Гражданская культура России: проблемы формирования. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vestnik.kemsu.ru/Page/Main>. (Дата обращения – 15.03.2017).

государства в российском обществе, при общем росте числа респондентов, оптимистически настроенных в отношении ситуации в стране (с 13% в 1997 г. до 39% в 2014 г. увеличилось число россиян, воспринимающих ситуацию как «нормальную и спокойную», граф. 2) все же был высок: порядка 44% россиян оценивали ситуацию как кризисную (в 2009 таковых было 67%).

График 2.

Динамика оценок населением ситуации в России, 2007–2016 гг., %<sup>120</sup>



В представлениях россиян о роли государства в целом и необходимости формирования образа государства за границей, у россиян находят поддержку консервативные ценности - запрос на авторитарный характер управления и «сильную руку» и развитие собственной государственности в противовес ориентации на союз со странами Запада<sup>121</sup>.

Но ощущение острой социальной несправедливости, сопряженное с тем, что улучшение положения возможно только в определенных социальных группах, наличие существенного разрыва в доходах самых обеспеченных и наименее обеспеченных слоев населения, формируют такой социальный контекст, в котором возможными становятся две основные стратегии поведения: 1) возможное концентрация на собственном микромире (семья, узкий круг друзей) и отчуждение от реальности, 2) обращение к различным по своему характеру активистским практикам<sup>122</sup>.

<sup>120</sup>В анкете присутствовал также ответ «затрудняюсь ответить», не представленный на рисунке, поэтому общая сумма ответов менее 100%. Обозначение «2008\_н» – опрос в ноябре 2008 г., «2009\_м» – опрос в марте 2009 г., «2014\_о» – опрос в октябре 2014 г., «2015\_м» – опрос в марте 2015 г., «2015\_о» – опрос в октябре 2015 г., «2016\_м» – опрос в марте 2016 г. и «2016\_о» – опрос в октябре 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.perspektivy.info/print.php?ID=428446](http://www.perspektivy.info/print.php?ID=428446). (Дата обращения – 15.07.2017).

<sup>121</sup>Там же.

<sup>122</sup>Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [politanalitika.ru/upload/iblock/01b/01b21729d6e2cf25a0fc50887b5d3e5a.pdf](http://politanalitika.ru/upload/iblock/01b/01b21729d6e2cf25a0fc50887b5d3e5a.pdf). (Дата обращения – 15.07.2017).

Также, согласно результатам исследования «Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия» Института социологии РАН, можно выделить два типа россиян – активный и пассивный в соответствии с их установками и ценностной палитрой российского общества.

Однако существенная разница наблюдается только в достижении собственных жизненных целей двух основных групп (здесь у категории граждан, относящихся к активному типу, на уровне стратегии индивидуального развития доминирует запрос на воплощение либеральных ценностей, саморазвитие, индивидуализм, нонконформизм). Между тем, как отмечал В.Н. Иванов в своей работе «Реформы и будущее России», российскому обществу традиционно были присущи ценности, отличные от западных: «В основе новейшей западной (европейской) культуры лежит, как известно, идея примата личности (и индивида), ее прав и интересов. В основе восточноевропейского и азиатского менталитета лежит идея примата общности. И заменить одно на другое механически, быстро, под нажимом сверху без серьезных потерь невозможно<sup>123</sup>».

Изучая возможные точки консолидации российского общества сотрудники ИСПИ РАН в ходе исследования «Основания консолидации современного российского общества», выяснили, что есть определенная корреляция между переменными «доверие президенту» и «в политической системе много недостатков, но их можно устранить путем постепенных реформ». Таким образом, при снижении уровня доверия к Президенту, ожидаемо будет расти число радикально-настроенных граждан. На фоне общей маргинальности социума (ощущение гражданской идентичности присутствовало только у 15% респондентов) подобное положение дел может

---

<sup>123</sup>Иванов В.Н. Реформы и будущее России // Социологические исследования. – 1996. – №3. – С.21-27; Иванов В.Н. Россия: обретение будущего: (Размышления социолога). – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 1997. – С.271.

быть сопряжено с появлением рисков роста протестного потенциала<sup>124</sup>.

Представляя себе портрет политической гражданской активности граждан, условно можно разделить население на три категории: россияне, предпочитающие деятельное участие (12% россиян, принимающих участие как наблюдатели и агитаторы на выборах; активные правозащитники; граждане из числа включенных в работу политических партий и активных участников дебатов в социальных сетях и т.п.); принимающие так называемое «парадное» участие (45% граждан, время от времени участвующих принимающих участие в выборах и обсуждающих политические темы с семьей), не включенные в политические процессы (43% россиян, которые не желают принимать в политике даже минимального участия, совершенно не включены в политический процесс)<sup>125</sup>. Между тем, формируется этот запрос в условиях недоверия к работе властных институтов.

Интересным является и тот факт, что в целом среди российского общества наблюдается тенденция снижения доверия к политическим партиям. Более трети респондентов (32% по данным на июнь 2017 года) не поддерживают никаких политических партий, каждый десятый респондент не определился с ответом (табл.3).

### *Таблица 3*

#### **Уровень поддержки респондентами политических партий, движений**

---

<sup>124</sup>Локосов В.В., Шульц В.Л. Основания консолидации современно российского общества. Социологические аспекты –М.: ИСПИ РАН, 2008. –204с.

<sup>125</sup>Там же.

(РФ, % от числа опрошенных)<sup>126</sup>

	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	Справедли вая Россия	Яблоко	Солнечный русский народный фронт	Партия Роста	не поддержив ает	Затруднили сь ответить
1997, I	-	19	6	-	8	-	-	26	20
1998, XII	-	17	3	-	11	-	-	25	18
1999, XI	5	20	3	-	9	-	-		31
2000, V	18	15	2	-	6	-	-	30	12
2000, XII	13	16	2	-	7	-	-	33	14
2001, XII	13	18	4	-	3	-	-	33	18
2002, XII	11	11	4	-	5	-	-	40	18
2003, X	16	10	7	-	4	-	-	32	17
2004, VI	22	6	7	-	4	-	-	37	15
2004, XII	21	5	5	-	3	-	-	35	16
2005, IX	15	7	5	-	3	-	-	36	20
2006, I	15	8	6	-	3	-	-	37	17
2006, VI	17	9	7	-	3	-	-	37	14
2007, I	22	9	9	-	3	-	-	34	14
2007, VII	18	7	10	6	2	-	-	34	16
2008, II	33	11	9	7	3	-	-	22	9
2008, XI	41	8	6	4	1	-	-	25	9
2009, VI	38	9	7	4	1	-	-	29	9
2009, XII	35	8	6	4	2	-	-	29	12

<sup>126</sup> Левашов В.К., Афанасьев В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С. Экспресс- информация «Как живешь, Россия?». XLVI этап социологического мониторинга, май-июнь 2017 года. – М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2017. – 54 с.

	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	Справедли вая Россия	Яблоко	Всероссий ский народный фронт	Партия Роста	не поддержив ает	Запутались и не знают как ответить
2010, VI	35	8	8	4	1	-	-	27	14
2010, XII	37	9	7	4	2	-	-	30	10
2011, VI	31	11	8	4	2	-	-	35	8
2011, XI	29	13	9	6	3	-	-	31	7
2012, IV	29	13	7	5	5	-	-	33	6
2012, XII	27	11	6	4	3	-	-	37	8
2013, VI	27	11	6	3	2	-	-	41	8
2013, XII	29	9	7	2	2	-	-	38	11
2014, VI	27	7	7	3	1	10	-	34	10
2014, XII	26	7	6	1	2	13	-	31	13
2015, VI	20	7	6	2	2	13	-	36	14
2015, XII	22	8	6	2	2	13	-	35	11
2016, VI	19	9	9	3	1	12	1	32	13
2016, XII	21	10	10	2	2	10	1	35	8
2017, VI	21	10	9	2	1	13	0	32	10

*Примечание:* (-) – отсутствие позиции в инструментарии

*Источник:* Центр стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН; июнь 2017г. – 1611 респондентов, всероссийская выборка.



В регулярном мониторинговом исследовании ИСПИ РАН «Как живешь, Россия», респондентам было предложено определить, насколько государством обеспечиваются принципы демократии. С конца 2015 года наблюдается резкое снижение числа респондентов, считающих что государство обеспечивает соблюдение прав человека (если в 2015 году, таковых было 40-43% опрошенных, то в июне 2017 года меньше трети россиян – 27%). Только 18% россиян считают, что государство справляется со своей функцией обеспечения равенства всех граждан перед законом (Табл.4).

Таблица 4

Мнение респондентов об обеспечении государством основных норм жизни демократического общества в нашей стране.

	Равенство всех граждан перед законом	Личная Безопасность	Соблюдение прав человека	Социальные гарантии	Свобода политического выбора	Терпимость к чужому Мнению	Свобода слова
2014, VI	22	32	38	48	67	50	63
2014, XII	25	34	38	47	60	50	59
2015, VI	23	37	43	53	67	54	63
2015, XII	20	28	40	42	61	51	60
2016, VI	14	24	30	42	60	50	56
2016, XII	18	29	32	42	61	45	60
2017, VI	18	27	27	43	63	47	59

*Источник:* Центр стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН; июнь 2017г. – 1611 респондентов, всероссийская выборка.<sup>127</sup>

Показательно, между тем, что у граждан есть сформированный запрос на участие в общественном контроле и реализации партнерских проектов совместно с государством: здравоохранение, образование, проекты по адаптации уязвимых групп населения и поддержке активной старости являются одними из самых востребованных<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Левашов В.К., Афанасьев В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С. Экспресс- информация «Как живешь, Россия?». XLVI этап социологического мониторинга, май-июнь 2017 года. – М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2017. – 54 с.

<sup>128</sup> Гражданский активизм: новые субъекты общественно-политического действия. [Электронный ресурс].– Режим доступа:[politanalitika.ru/upload/iblock/01b/01b21729d6e2cf25a0fc50887b5d3e5a.pdf](http://politanalitika.ru/upload/iblock/01b/01b21729d6e2cf25a0fc50887b5d3e5a.pdf) (Дата обращения – 15.07.2017).

## **2.2. СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Как автором было отмечено выше, общественные советы и общественная палата являются субъектами общественного контроля. Исследование было сфокусировано на изучении практики формирования советов, были изучены функции и полномочия общественных советов, а также механизмы осуществления деятельности общественных советов.

По данным мониторинга КОС и общественной палаты, в анализе и интерпретации которых автор принимал непосредственное участие, на территории города Москвы в 2015 году действовало два типа общественных советов: профильные и при префектурах административных округов. Профильные общественные советы были созданы при 10 из 47 департаментов Правительства города Москвы и 1 при Региональной энергетической комиссии в статусе Общественно-экспертного совета.

Общественные советы созданы при префектурах функционируют во всех 10 административных округах города Москвы. Общее количество общественных советов, действовавших при органах исполнительной власти города Москвы – 22. Между тем, 2 совета не предоставили о себе никакой информации, отказавшись участвовать в исследовании.

При этом, результаты проведенного мониторинга демонстрируют разный уровень включенности общественных советов в процесс принятия решения, что определяется полномочиями и составом участников общественных комиссий, функционалом и характером деятельности.

Состав экспертных комиссий также не был однороден, варьировался в зависимости от локации и специфики работы совета. Однако существенной корреляции состава участников и работы ведомства выявлено не было. Преимущественно все участники могли быть условно разделены на три группы.

Таблица 5

## Состав экспертных комиссий

Представители органов исполнительной власти	Профильные эксперты	Представители гражданского общества
Представители муниципалитетов, депутаты МГД, члены Общественной палаты города Москвы	Представители учреждений здравоохранения, образования и социальной защиты, сферы ЖКХ, деятели культуры, спорта, служители церкви, предприниматели	члены некоммерческих организаций

В состав участников общественных советов также часто включаются представители некоммерческих организаций регионального и федерального уровня. Зачастую к работе общественных советов привлекаются известные деятели искусства, культуры, спорта, представители СМИ.

Таблица 6

Численность состава общественных советов при органах исполнительной власти г. Москвы (по итогам мониторинга КОС и ОП)

Общественные советы	Численность
Ведомственные ОС	От 19 до 40 человек
ОС при префектурах	От 8 до 50 человек

Даты создания общественных советов разнятся от 2005 до 2014 года.

Самый первый из них был создан в 2005 году при префектуре Центрального административного округа столицы (ЦАО), а в Троицком и Новомосковском административном округе (ТиНАО) общественный совет работает с 2012 года. Профильные общественные советы начали создаваться при органах исполнительной власти города Москвы с 2011 года, последний совет был создан при Департаменте по делам гражданской обороны, чрезвычайным и пожарной безопасности города Москвы в 2014 году.

Сроки полномочий общественных советов различны - от 1 года до 4 лет, а некоторые действуют бессрочно (например, при Департаменте СМИ и рекламы города Москвы).

**Основными формами работы общественных советов** по данным мониторинга являются: заседание президиума (иного руководящего органа) общественного совета, заседания комиссий, заседания рабочих групп. Для работы с внешними аудиториями проводятся круглые столы, открытые дискуссии, значительно реже – конференции, стратегические сессии и мастер-классы.

Согласно законодательству РФ, основными формами работы субъектов общественного контроля являются:

- **Общественный мониторинг** – представляет собой систематическое наблюдение за деятельностью органов государственной власти

- **Общественная проверка** – это про сбор и анализ информации, который подразумевает проверку фактов и обстоятельств в отношении деятельности, имеющей общественную значимость, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы негосударственных некоммерческих организаций

- **Общественная экспертиза** подразумевает, что при непосредственном привлечении специалистов на общественных началах проходит оценка актов, решений, документов и материалов, используемых при сопровождении деятельности государственных органов

· **Общественное обсуждение** – формат публичного обсуждения вопросов, имеющих общественную значимость. Также могут обсуждаться проекты решений органов государственной власти. Важным условием является участие в таких обсуждениях уполномоченных лиц государственных органов власти, представителей общественности и общественных объединений, интересы которых затрагиваются

· **Общественные (публичные) слушания** подразумевают, что в случаях, предусмотренных законодательством РФ, субъекты общественного контроля обеспечивают слушания для широкой аудитории граждан с целью обсуждения вопросов, имеющих особую общественную значимость, либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы негосударственных некоммерческих организаций<sup>1</sup>.

Результаты мониторинга показали на примере оценки эффективности работы общественных советов, что не все форматы работы используются одинаково эффективно, имеют разную степень востребованности и реализации.

Среди задач общественных советов, согласно ФЗ «Об общественном контроле», можно выделить:

1) обеспечение реализации и защиты общественных объединений и иных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти,

органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Для выполнения обозначенных задач общественные советы, согласно результатам мониторинга, реализуют следующие полномочия:

- принимают решения рекомендательного характера по вопросам общественного и социально-экономического развития города Москвы,
- запрашивают в установленном порядке у органов государственной власти города Москвы, органов местного самоуправления, организаций, граждан информацию, необходимую для работы совета,
- приглашают на свои заседания представителей органов государственной власти города Москвы, органов местного самоуправления, общественных и иных негосударственных некоммерческих организаций при обсуждении вопросов, решение которых входит в их компетенцию,
- создают комиссии и рабочие группы по основным направлениям деятельности советов,
- поддерживают гражданские инициативы,
- проводят мероприятия, способствующие консолидации общественных сил.

Основным механизмом взаимодействия с широкими слоями общественности является работа общественных приемных, в которой осуществляется прием населением (рассматриваются жалобы, гражданские инициативы, рекомендации).

Важно отметить, несмотря на то, что принятый в 2014 году ФЗ «Об общественном контроле» усилил позиции общественных советов, наделив

их статусом субъектов общественного контроля, многие из функций все же реализуются не в полной мере или не реализуются вовсе. Так, общественные советы практически не вносят предложения в органы государственной власти и местного самоуправления, за редким исключением, к примеру, в сфере градостроительства, не проводят общественных слушаний по социально значимым проблемам, не проводят экспертизу законопроектов, редко готовят предложения по общественно-политическим, социальным и культурным аспектам развития Москвы.

Было выявлено отсутствие унифицированных подходов к оценке эффективности работы ОС и единых стандартов к подготовке нормативно-правовых документов (регламентов, положений), которые регламентировали бы численный состав, полномочия, требования, предъявляемые к членам советов, и сроки работы общественных советов.

Важно также отметить некоторые моменты в отношении численного состава общественных советов. Положительным моментом в оценке работы и состава участников ОС может считаться включение представителей НКО в работу общественных советов. Активное привлечение некоммерческого сектора к работе может способствовать повышению эффективности работы общественных советов. В настоящий момент 81% НКО взаимодействует с органами местного самоуправления. Взаимодействие с федеральными и региональными органами власти налажено только у 59% и 25% соответственно.

В свою очередь присутствие в составе членов общественных советов представителей органов исполнительной власти, при которых они созданы, демонстрируют с одной стороны готовности ОИВ к обратной связи и диалогу, а с другой стороны могут поставить под угрозу реализацию такого важного принципа, как независимость субъекта общественного контроля.



### 2.3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Повышение эффективности общественного контроля не представляется возможным без оценки развитости гражданского общества в России. Среди основных функций гражданского общества, под которым подразумевается сфера вне семьи, рыночных отношений и государства, выстроенная посредством индивидуальных и коллективных связей, выделяют: социализирующую, мобилизующую, функцию контроля и защиты, артикуляционную функцию и сервисную<sup>129</sup>. Высокая результативность общественного контроля в свою очередь маловероятна при низкой мобилизации и слабой артикуляции общественных интересов. Таким образом, функции общественного контроля в полной мере лежат в сфере специфических функций гражданского общества.

Среди установок на общественно-политическую активность россиян, доминируют те, что направлены на решение проблем локального характера (лидерами по показателям с 2011 года являются участие в «субботниках, мероприятиях по благоустройству подъезда, двора, города (села, поселка)» - 24%, участвовал в собраниях жильцов дома или подъезда – 21%<sup>130</sup>). При этом наличие социальных инноваций, распространение информационных технологий в долгосрочной перспективе будут способствовать распространению механизмов общественного контроля. Однако обязательным условием остается повышение уровня транспарентности (прозрачности) и подотчетности органов государственной власти.

Согласно критериям определения эффективности, принятым в

---

<sup>129</sup> Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества/отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013.- С. 173-174.

<sup>130</sup> Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. Июнь №1 (9), 2016.

менеджменте и управлении, можно говорить о характере взаимоотношений между результатами (результативностью) и затраченными ресурсами. При этом, само понятие «эффективность», согласно своей этимологии может быть разделено на несколько смежных, но все же не синонимичных понятий - Effectiveness и Efficiency. Разница трактовки понятий effectiveness (doing the right things, делать правильные вещи) и efficiency (doing things right, делать вещи правильно) заключается как в конечном результате и самом процессе получения этого результата<sup>131</sup>. Понятие результативности в свою очередь тесно сопряжено с понятием производительности.

Критериями определения эффективности могут быть: количество проверок и их результативность, вовлеченность населения (в том числе – новые форматы, площадки), косвенные показатели – разнообразие практик и медийное освещение. Результативность общественного контроля предопределяется четкостью и прозрачностью процедур, регламентацией деятельности, унификацией нормативно-правовой базы (в том числе предусмотренные Уставом, набор кадрового состава, инструментарий, сроки и полномочия), отсутствие или наличие изменений, которые повлекли за собой практики реализации общественного контроля в отношении определенных органов государственной власти.

Эффективность общественного контроля обуславливается рядом факторов: отношением к гражданскому обществу населения, вовлеченностью широких масс в общественный контроль, уровнем политической культуры, характером взаимодействия с государственными органами власти.

Вовлеченность общественности в участие в общественном контроле предопределяется в том числе и проблемным фоном. Недоверие государственным органам власти и/или неудовлетворенность работой институтов становятся факторами, повышающими протестный потенциал

---

<sup>131</sup> Друкер, Питер, Ф. Задачи менеджмента в XXI веке.: Пер. с англ.: – М.: Издательский дом «Вильямс», 2004. – 272 с.

общества. Оценка тревог и рисков снижения социально-политической устойчивости государства представляется особенно важной. Так, согласно оценкам уровня тревожности россиян, среди трех главных проблем респонденты называют: дороговизну жизни (59%), произвол чиновников (32%), повышение тарифов на услуги ЖКХ (31%). Блок экономических проблем, связанных с безработицей, повышением уровня жизни, разделением общества на богатых и бедных превалирует над опасениями, связанными с безопасностью (преступность, терроризм, наркомания, алкоголизм). По сравнению 2012 годом снизилось число респондентов, выражающих безразличие к проводимым в стране экономическим реформам (28% в 2012, 19% в 2016 году). Отрицательное отношение к курсу проводимых реформ проявляют 30% респондентов.

На фоне возрастающего запроса на участие в общественном контроле, несогласие с курсом проводимых реформ и неудовлетворенность уровнем жизни, становятся главными сферами выражения общественного протеста и недовольства. Восприниматься такая активность может как проявление стремления граждан к отстаиванию демократических ценностей.

В свою очередь недостаточная прозрачность работы механизмов общественного контроля, слабая эффективность и недоверие существующим субъектам общественного контроля, могут становиться основой появления маргинальных форм общественного протеста (ярким примером иллюстрации может быть волна протестных антикоррупционных митингов, многие из которых даже имея незаконный характер, собрали большую аудиторию людей, а сами события получили резонансное освещение в СМИ).

Между тем, следует обратить особое внимание не только на каналы коммуникации власти и общества, но и на возможные формы и форматы проявления этой активной связи. Проявление гражданского активизма в данном случае не тождественно активному участию в общественном контроле. Партисипаторные формы участия граждан могут быть весьма

продуктивны и полезны в повышении качества жизни граждан<sup>132</sup>, между тем, федеральным законом об общественном контроле, данные формы личного участия граждан без аффилиации с конкретным субъектом общественного контроля не предусмотрены. Между тем, проекты по партисипаторному бюджетированию развиваются в нашем государстве уже более десяти лет.

Между тем, контроль за деятельностью органов местного управления (по сути, здесь и может проявляться активная позиция на локальном уровне) допускается, а также допустимо принятие выдвигаемых гражданами предложений и инициатив.

В свою очередь, поддержка властными структурами низовых общественных инициатив делает возможным выстраивание не патерналистских с характерными чертами этатизма, где доминирует государство, а партнерских, выстроенных на основе равенства сторон в функционале и возможностях реализации, отношений с неправительственными объединениями и обществом в целом. Особенно продуктивным и востребованным подобное сотрудничество может быть в социальной сфере<sup>133</sup>. Переход к партнерской модели участия подразумевает наличие определенного рода детерминант – граждане должны быть уверены не только в целесообразности собственных инициативы, но и в запросе со стороны власти на реализацию общественного контроля, видеть заинтересованность властных институтов в выработке и реализации совместных решений по важным социально-политическим вопросам, получать обратную связь и видеть результаты своих трудов.

Разноплановость общественных инициатив и эффективность деятельности институтов гражданского общества всегда являлись

---

<sup>132</sup>Партисипаторный подход в повышении качества жизни населения: Монография. Под общей ред. Н.М. Римашевской, Н.Н. Иващенко. Нижний Новгород – Москва: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2013. – 268 с.

<sup>133</sup>Мерсиянова И. В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления.–2011.– № 2.

показателями высокой развитости демократических принципов управления государством. В России же многие формы взаимодействия пока не получили широкого распространения. Зарождение культуры сотрудничества общества и государственных организаций в противовес духу соперничества или подчинения, качественно иное развитие механизмов политической системы требуют времени и взаимных усилий акторов процесса<sup>134</sup>.

Фактически, основу развитого социального государства должна составлять комплексная и сложная система сочетания экономических стимулов и социально – поведенческих норм<sup>135</sup>. Отчасти причиной слабой развитости институтов стало большое количество пробелов в сфере законодательного регулирования деятельности неправительственного сектора<sup>136</sup>, партийного строительства и избирательной системы, что отчетливо осознается государством и обусловило внесение изменений в ряд из них<sup>137</sup>.

Между тем, само качество управления напрямую зависит от характера включенности политической элиты и групп граждан в решение социально–политических проблем граждан. Государство, в котором могли бы последовательно сменяться различные форматы доминирования и управления господствующих классов подразумевает наличие того активного ядра и того уровня культуры, которые и могли бы стать предикторами появления демократической формы правления и развитого гражданского общества.

---

<sup>134</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства// Коммерсантъ – 06.02.2012.

<sup>135</sup> Мерсиянова И. В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2.

<sup>136</sup> Деметрадзе М.Р. Перспективы развития институтов гражданского общества в современной России (правовая направленность политических процессов) // Модернизация и политика в XXI веке/Отв. ред. Ю. С. Оганисян; ИС РАН.–М.:Российская политическая энциклопедия(РОССПЭН),2011.

<sup>137</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 5.04.2010. №40-ФЗ; Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» от 2.04.2012. № 28-ФЗ. и т.п.

Развивая эту мысль, отметим в свою очередь и то, что, чем более развито гражданское общество, тем больше оснований для демократических форм государственного устройства. И наоборот: чем менее развито гражданское общество, тем более вероятно существование авторитарных и тоталитарных режимов государственной власти<sup>138</sup>. Фактически, только с достижением определенного уровня демократических свобод в государстве, становятся возможными долгосрочные инвестиции в социальные проекты, что гарантирует планомерное и поступательное развитие, а не ситуативное разрешение имманентно возникающих запросов и проблемных ситуаций<sup>139</sup>.

Повышение уровня гражданской активности населения обусловило и возрастающий интерес к теме в экспертном сообществе. Однако сценариям и форматам возможного взаимодействия власти и общества, медийному характеру происходящих преобразований уделено недостаточное внимание. В частности, слабо исследован феномен формирования гражданской позиции у молодого поколения и ряда других социальных групп, несмотря на достаточно широкое освещение отдельных аспектов в академической среде.

Мобилизация молодежи, активное вовлечение исследовательских институтов работу некоммерческого сектора, повышение уровня электоральной активности молодого поколения – залог формирования эффективного в своей деятельности гражданского общества. Продуктивной и целенаправленной должна быть работа по выяснению запросов большей части социальных групп, профессиональных сообществ и инициативных объединений, имеющих непосредственное отношение к формированию и закреплению институтов гражданского общества: общественных организаций, местного самоуправления и т.п. С точки зрения инструментария возможной оценки эффективности общественного контроля,

---

<sup>138</sup> Зотов В.Д. Гражданское общество и правовое государство – показатели цивилизованности/ в кн. Политика и политология: актуальный ракурс. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. С.193-194.

<sup>139</sup>Charron N., Lapuente V. Does Democracy produce quality of Government? // European Journal of Political Research, 2010.P.443–470 .

тут должны применяться комплексные регулярные исследования, замеряющие как результативность (качество и количество проверок, принятие поправок в законопроекты на основе результатов общественного контроля, внесение инициатив на рассмотрение, характер привлечения и включения неправительственного сектора в решение проблем), так и призванные дать качественную оценку возможных барьеров и выявления наиболее востребованных практик участия в общественном контроле (глубинные интервью с лидерами мнений, фокус группы с общественными активистами, экспертные интервью).

Социализация населения должна происходить постоянно при регулярном проведении профильных мероприятий, направленных на популяризацию образа самодостаточного, способного к защите собственных интересов, общества. Неотъемлемой частью информационно-разъяснительной работы по формированию политической культуры и повышению уровня гражданского правосознания должно стать использование «новых медиа» как одна из наиболее востребованных форм коммуникации в наши дни. Согласованные мессаджи (идеологемы, ключевые сообщения) должны содержать ярко выраженные установки на коллективное отстаивание интересов в процессе реализации общественного контроля как обязательную опцию повышения качества жизни, сохранения идентичности и отстаивания интересов. Также могут быть востребованы ключевые сообщения, демонстрирующие важную роль общественного контроля в борьбе над коррупцией, а также потенциал подобных практик для повышения качества государственного управления. Трансляция позитивного опыта через широкую сеть каналов коммуникации и демонстрация открытости власти и готовности к диалогу стали бы залогом повышения информированности общества о деятельности субъектов общественного контроля. Прозрачность процедуры избрания в состав членов субъектов общественного контроля и повышение информативности аккаунтов

последних могут быть залогом повышения лояльности к самим акторам, способствуя повышению прозрачности их деятельности.

Другим важным аспектом повышения эффективности общественного контроля является формирование экспертных компетенций у субъектов общественного контроля. Как отмечает Беляева Н.Ю. наращивание экспертного потенциала возможно посредством привлечения субъектов общественного контроля как экспертов в отдельных предметных областях, однако едва ли инициатива будет при этом исходить от самих органов государственной власти. Игнорирование потенциала возможной пользы от сотрудничества с субъектами общественного контроля, обращение за помощью к экспертизе исключительно к «домашним» экспертам приводит к конечном итоге к разложению этики профессиональных сообществ<sup>140</sup>.

Л.Н. Алисова отмечает, что в настоящее время можно говорить также о важной роли исследовательских центров и институтов в интерпретации научных знаний. В перспективе созданные аналитические центры могли бы успешно сотрудничать с субъектами общественного контроля. Например, с Общественной палатой РФ и общественными палатами на местах. Сотрудничество именно с этими субъектами общественного контроля обосновано большими возможностями для ведения многоаспектного социального диалога<sup>141</sup>. Между тем, недостаточная прозрачность нормативно-правовой базы и низкий уровень доверия населения к институту общественного контроля, недостаточная самостоятельность субъектов общественного контроля в вопросах кадровой политики и в большинстве своем низкая результативность подобных контрольных процедур над деятельностью органов государственной власти не позволяют в ближайшей перспективе говорить о резком изменении характера вовлеченности

---

<sup>140</sup> Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. – М., 2001. – С.120.

<sup>141</sup> Алисова Л.Н. Гончаров Л.А., Мельникова Р.И., Мещеряков Д.А., Поливаева Н.П., Селютин В.И. Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области: монография / Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – 364с.



неправительственного сектора в процесс принятия политических решений, однако повышение уровня общественной активности, наличие возможных точек консолидации общества в целом говорят о перспективе развития практик общественного контроля в России.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Особое развитие в последние годы приобретает дискуссия о качественных и количественных показателях гражданского участия. Необходимо, чтобы формирование гражданской активности происходило поступательно, без излишнего форсирования. Важным условием сохранения социальной базы общественного контроля в свою очередь является непрерывное совершенствование норм и ценностных установок, которые и определяют гражданское сознание. Как в свою очередь считают исследователи ИС РАН, в наши дни особенно остро стоит вопрос не только массовости участия, но и способности групп населения и гражданских объединений к артикуляции и агрегации общественных интересов.

С другой стороны, недостаточно высокий уровень политической культуры граждан, несформированность гражданского общества и низкая эффективность работы субъектов общественного контроля оказывают сдерживающее влияние на процессы внутри общества, не способствуют росту активности государственных структур. Доминирование государства и давление на неправительственные организации, попытки управления ими «сверху» отрицательно сказываются на полноценном развитии института общественного контроля. Между тем, результативность отдельных практик общественного контроля – к примеру, реализация Пермской гражданской палатой проектов по общественному контролю в социальной сфере, демонстрирует, что деятельность общественного контроля не ограничивается контролем за органами государственной власти.

Важно также определить, есть ли потенциал у гражданского общества в современной России для решения проблем социальной консолидации. В начале 2000-х годов произошли изменения в гражданской идентичности. Если в этот период времени гражданами России себя считали 68% россиян, то в 2012-2015гг- таковых было уже 80%. Принципиально важно, что

приемлемой для себя формулировку «мы-граждане России» стали считать практически в равной степени не только русские, но и представители других национальностей<sup>142</sup>. В 90-е годы с распадом Советского Союза почти половина респондентов ассоциировала себя с «советским народом» и только 38% - с россиянами<sup>143</sup>.

Изучение общественного контроля и возможных точек консолидации общества должно происходить с учетом доминирующих ценностей в обществе. Как показывают результаты исследований ИС РАН по данным на март 2015 года больше всего объединяют россиян: общее государство (66%), территория (54%), государственный язык (как важный его отметили 49% респондентов) и историческое прошлое (49%). Около трети респондентов отметили важность для себя «ответственности за судьбу страны» (33%)<sup>144</sup>.

С другой стороны, в российском обществе наблюдается острый дефицит доверия. На действенность и потенциал общественного контроля влияют и недостаточно выработанные навыки коллективных действий, низкий уровень легитимности общественных институтов. Согласно результатам исследований, менее трети опрошенных респондентов считало в 2016 году источником власти в стране сам народ, при этом не считая Конституцию важным документом.

Низкий уровень доверия в социуме, симулятивный характер работы ряда институтов гражданского общества создают предпосылки для появления рисков атомизации общества и его аномии. Рост протестного потенциала и отсутствие установки на консолидацию в свою очередь создают риски маргинализации некоторых социальных групп.

С точки зрения институционализации общественного контроля

---

<sup>142</sup>Дробижева Л.М., Рыжова С.В. Гражданская и этническая идентичность россиян: совместимость или противостояние// Российское общество и вызовы времени. Книга вторая. – М.: Весь мир, 2015. – С.180.

<sup>143</sup>Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации (социологический анализ). – М.: Российская политическая энциклопедия, 2000 – 384 с.

исключительную важность приобретает учет опыта функционирования элементов гражданского общества в период Советской власти. Однако в современной действительности опыт прошлого нередко игнорируется, что отрицательно сказывается на эффективности общественного контроля.

Одной из важных тенденций последнего времени является выработка и апробация новых инструментов, помогающих выстроить диалог государства и общества. Появляются тематические переговорные площадки и общественные советы ведомств. К числу общих рекомендаций формирования подобных советов можно отнести создание рабочих групп, в которых в обязательном порядке присутствовали бы представители общественности и государственных органов.

При этом необходимо отметить исключительную важность самого факта наличия запроса со стороны власти, заинтересованности в поддержании демократических ценностей и развитии институтов гражданского общества в целом, и субъектов общественного контроля в частности.

Характер функционирования субъектов общественного контроля во многом предопределяется характером трансформации коммуникаций. Становится очевидной популярность концепций электронной демократии, электронного правительства. «Диджитализация» медийного контента говорит о запросах на взаимодействие государства и гражданского общества на новых платформах. Перспективным в данном случае может считаться инвестирование денежных средств в создание приложений, чатботов, ресурсов (аккаунтов, сайтов) информационного характера. Централизация информации об институтах гражданского общества и субъектов общественного контроля способствовала бы более полному представлению населения о способах и эффективности их деятельности, что в перспективе может способствовать росту вовлеченности российских граждан в деятельность субъектов общественного контроля и других институтов

гражданского общества.

Принципиально важным моментом повышения эффективности общественного контроля является создание единой системы документации, на основе которой функционируют субъекты общественного контроля (к примеру, сроки работы советов, характер формирования кадровой политики, унификация единых требований и норм, четкое распределение задач и обозначение перечня возможных для использования инструментов и практик и т.п.).

Постепенный отход от традиционной для России модели управления с лидирующей ролью государства создает возможность появления новых партнерских форм взаимодействия<sup>145</sup>. При этом, обязательным условием перехода от патерналистской модели к партнерской является повышение уровня политической культуры населения.

Следует особенно подчеркнуть, что осуществление общественного контроля и популяризация деятельности субъектов общественного контроля не представляются возможными в отрыве от изучения характера работы самих институтов государственной власти. Иными словами, открытость государственной власти является обязательным условием для развития практик общественного контроля.

---

<sup>145</sup> Тополева Е.А. Федотов М.А. Развитие общественных институтов в России. Современное состояние и перспективы//SPERO.-2011. – С.32– 33.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые акты

1. Доктрина информационной безопасности (утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 года № Пр-1895) // Российская газета, N 187, 28.09.2000-1895.
2. Конституция Российской Федерации (Принята всенародным голосованием 12.12.1993), с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ).
3. Конституция СССР от 5.12. 1936.
4. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 года № Пр-212) // Российская газета, N 34, 16.02.2008.
5. Указ Президента Российской Федерации от 17.04.2012. № 455 «Об общественном телевидении в Российской Федерации».
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.
7. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 5.04.2010. №40-ФЗ.
8. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» от 2.04.2012. № 28-ФЗ.
9. Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01. 1996. (с изменениями от 21.03.2002, 25.07. 2002, 30.06.2003, 8.12.2003, 29.06.2004., 9.05.2005, 23.07.2008, 30.12.2008, 1.07.2010, 28.12.2010). № 10-ФЗ.
10. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005. № 94-ФЗ.
11. Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» (Об АГС) от 25.07.2002.№113-ФЗ (ред. от 30.11.2011).
12. Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 (ред. от 06.12.2011).№ 32- ФЗ.
13. Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10.06.2008.№76-ФЗ.
14. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995. № 82-ФЗ (ред. от 01.07.2011). № 95-ФЗ.

15. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
16. Федеральный закон от № 28 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» от 02.04.2012.
17. Федеральным закон «О политических партиях» от 11.07.2001.(в ред. от 02.04.2012). № 95-ФЗ.

### **Монографии, диссертации, научные публикации:**

18. *Абашидзе А. Х., Урсин Д. А.* Неправительственные организации: международно-правовые аспекты. –М.: РУДН., 2002. С.160.
19. *Алисова Л.Н. Гончаров Л.А, Мельникова Р.И., Мещеряков Д.А., Поливаева Н.П, Селютин В.И.* Гражданское общество: состояние и перспективы развития в Воронежской области: монография / Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. – 364с
20. *Алмонд Г., Верба С.* Гражданская культура и стабильность демократии.// Полис, 1992. №4. С. 122-134.
21. *Андропова И.В.* Гражданское общество: теоретико-методологические исследования/Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 7.–С. 9;
22. Антология мировой политической мысли: В 5 т. М., 1997. Т. II. С. 593—600.
23. *Бакулев Г.П.* Современные концепции и теории массовой коммуникации в контексте новых медиа: Дис. ... д-ра филол. наук. -М., 2003. – 201 с.
24. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – М., 2004. – 940 с.
25. *Беляева Н.Ю.* Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. – М., 2001. – С.120.
26. *Бергер П.* Приглашение в социологию: Гуманистическая перспектива.– М., 1996.– С.73-76.
27. *Бодренкова Г.П., Караваешников С.Е.* Системное развитие молодежного добровольчества в контексте пропаганды здорового образа жизни. Методические рекомендации. – М: 2011. – С.78
28. *Бодрийяр Ж.* Общество потребления. Его мифы и структуры. – М., 2006. – 354 с.
29. *Бредли Дж.* Развитие гражданского общества и общественных организаций в дореволюционной России., Общественные науки и современность. № 5. 1994. – С. 77-89.
30. *Бурдые П.* Практический смысл. - СПб., 2001. – 562 с.
31. *Быховский М. А.* Развитие телекоммуникаций: на пути к информационному обществу: История телеграфа, телефона и радио до начала XX века. – М.:Либроком; 2012.

32. *Вебер А.Б.* Инновационное развитие и демократия // Модернизация и политика в XXI веке /Отв. ред. Ю. С. Оганисьян; Ин-т социологии РАН. – М.:Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН),2011.
33. *Веблен Т.* Теория праздного класса. – М., 1984. – 502с.
34. *Вершинская О.Н.* Информационно-коммуникационные технологии и общество. - М., 2007. – 203 с.
35. *Волков В. В., Хархордин О. В.* Теория практик. – СПб., 2008. – 298 с.
36. *Волков Д.* Рост общественной активности в России: становление гражданского общества или очередной тупик?// Вестник общественного мнения, №2(108), 2011. С.8–28.
37. *Володин А.Г.* Гражданское общество и модернизация в России. Истоки и современная проблематика / Полис. 2000. № 3. С. 104;
38. Волонтерами становятся образованные и довольные своей жизнью россияне//мониторинг ГРАНС-центра, 2008.
39. *Гегель Г. В. Ф.* Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц; Авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц.–М.: Мысль, 1990.
40. *Гидденс Э.* Устроение общества: Очерк теории структуризации. – М., 2005. – 528 с.
41. *Голенкова З.Т.* Гражданское общество в России // Социологические исследования. 1997. № 3. – С. 25-36
42. *Гончаров А.А.* Гражданский контроль над органами власти. – М.: Весь мир, 2010 – 224 с.
43. *Гофман И.* Анализ фреймов: эссе об организации повседневного опыта. - М., 2004. – 751 с.
44. *Горшков М.К.* Российское общество в условиях трансформации (социологический анализ). – М.: Российская политическая энциклопедия, 2000 – 384 с.
45. *Грачев М.Н.* Актуальные проблемы политической науки / М. Н. Грачев, Ю. В. Ирхин. – М.: Экономическая демократия, 1996. – 188 с.  
[Электронный ресурс.]. – Режим доступа:  
[http://grachev62.narod.ru/grachev\\_irhin/content.htm](http://grachev62.narod.ru/grachev_irhin/content.htm).
46. *Грачев М.Н.* Власть как форма социальной коммуникации//Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология, 2011. №1. С. 106-113.
47. *Грачев М.Н.* Микроуровневые теории политико-коммуникационных процессов в американской политической науке XX века / М. Н. Грачев, А. Д. Трахтенберг // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2004. – № 1 (5). – С. 89–96  
[Электронный ресурс.] – Режим доступа:  
<http://www.humanities.edu.ru/db/msg/62678>.



48. *Грачев М.Н.* СМИ и социально-политические акторы: обобщенная модель взаимодействия / М. Н. Грачев // Моделирование в социально-политической сфере: Научный альманах. – 2007. – № 1. – С. 63–67.
49. *Грачев М.Н., Ирхин Ю.В.* Актуальные проблемы политической науки: Коллективная монография. – М.: Экономическая демократия, 1996.С. – 188.
50. *Грудцына, Л. Ю.* Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук<...>– М.,2009.
51. *Давыдов В.Н.* Интернет- журналистика. – М.: РУДН, 2 изд-е, 2011. С. 4-5.
52. *Деметрадзе М.Р.* Перспективы развития институтов гражданского общества в современной России (правовая направленность политических процессов) // Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю. С. Оганисян; ИС РАН. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011.
53. *Дзялошинский И.М.* Коммуникационные процессы в обществе: институты и субъекты. – М.: Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, 2012.
54. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества/отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. –564 с.
55. *Дробизжева Л.М., Рыжова С.В.* Гражданская и этническая идентичность россиян: совместимость или противостояние// Российское общество и вызовы времени. Книга вторая. – М.: Весь мир, 2015. – С. 176-197.
56. *Друкер П.* Задачи менеджмента в XXI веке. – М.: Изд. дом "Вильямс", 2004. – 272 с.
57. *Дьякова Е.Г.* Массовая коммуникация и проблема конструирования реальности: анализ основных теоретических подходов / Е. Г. Дьякова, А. Д. Трахтенберг. – Екатеринбург: УрО РАН, 1999. – 129 с. [Электронный ресурс.] – Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/46229>.
58. *Жукова Я.* Модели массовой коммуникации / Я. Жукова, Ю. Ширков // Advance Market Research: Публикации [Электронный ресурс.] – Режим доступа: [http://www.advance-mr.ru/articles/zhukova/mc\\_model/mcmodels.htm](http://www.advance-mr.ru/articles/zhukova/mc_model/mcmodels.htm).
59. *Забралова О.С.* Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2012. 25 с.
60. *Златопольская А.А.* Ж.-Ж. Руссо: PRO ET CONTRA – С.-Пб.: Издательство Русской Христианской гуманитарной академии, 2005. – 798 с.

61. *Зотов В.Д.* Гражданское общество и правовое государство – показатели цивилизованности/ в кН. Политика и политология: актуальный ракурс. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. С.193-194.
62. *Иванов В.Н., Кублицкая Е.А.* Проблемы взаимоотношений гражданского общества и государства в условиях модернизации политико-правовой системы современной России.// Россия: Центр и регионы.- Вып.18, М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2007
63. *Иванов В.Н., Кублицкая Е.А., Назаров М.М.* Российский федерализм и тенденции глобального кризиса /Россия в условиях глобального кризиса. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2008 году. М.: ИСПИ РАН, 2009
64. Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. Июнь №1 (9), 2011.
65. *Ирхин Ю.В.* Политология: Учебник / Ю. В. Ирхин, В. Д. Зотов, Л. В. Зотова. – М.: Юрист, 2002. – 511 с. [Электронный ресурс.]. – Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/59330>.
66. *Истон Д.* Категории системного анализа политики / Д. Истон // Источник: Политология: Хрестоматия. / Сост.: проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин. – М.: Гардарики, 2000. С. 319–331 [Электронный ресурс.] – Режим доступа: <http://grachev62.narod.ru/hrest/chapt27.htm>.
67. *Кант И.* Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. Соч. в 6 т. –М., 1966. Т. 6.
68. *Карлсон Дж.* Телевизионное развлечение и политическая социализация / Дж. Карлсон, пер. М. М. Назарова // Назаров М.М. Массовая коммуникация и общество: Введение в теорию и исследования. – М.: Аванти плюс, 2004. С. 354–366.
69. *Кастельс М.* Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе. – Екатеринбург, 2004. – 322 с.
70. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. - М., 2000. – 458 с.
71. *Керстинг Н.* Электронное голосование и демократия в Европе / Н. Керстинг, пер. с англ. М. Н. Грачева // Политическая наука. – 2007. – №. 4. – С. 123–144.
72. *Котлер Ф.* Основы маркетинга.- М., Спб., Киев, 2006. – 396с.
73. *Коэн Дж. Д., Арато Э.* Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. Ред. И.И. Мюрберг. – М.: Весь мир, 2003.
74. *Красин Ю.А.* Метаморфозы российской реформации. Политологические сюжеты. М. : Институт социологии РАН, 2009. – 496 с.
75. *Красин Ю.А.* Метаморфозы российской реформации. Политологические сюжеты. М. : Институт социологии РАН, 2009. – 496 с.
76. *Кретов Б.Е.* Средства массовой информации – элемент политической системы общества / Б. Е. Кретов // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – № 1. – С. 101–115.

77. *Кублицкая Е.А.* Развитие системы местного самоуправления, // журнал «Наука. Культура. Общество» №1, М., РИЦ ИСПИ РАН, 2006.
78. *Кублицкая Е.А.* Реформирование и развитие местного самоуправления // Россия: глобальные вызовы и локальные риски. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2004 году. – М. ИСПИ РАН.
79. *Кублицкая Е.А.* Реформирование местного самоуправления и перераспределение властных полномочий // Россия на пути к возрождению: социальная социально-политическая ситуация в России в 2003 году. – М. ИСПИ РАН.
80. *Лазарсфельд П.* Массовая коммуникация, массовые вкусы и организованное социальное действие / П. Лазарсфельд, Р. Мертон // Назаров М.М. Массовая коммуникация в современном мире: методология анализа и практика исследований. – М.: УРСС, 1999. – С. 138–149.
81. *Лассвелл Г.* Структура и функции коммуникации в обществе / Г. Лассвелл // Назаров М.М. Массовая коммуникация в современном мире: методология анализа и практика исследований. – М.: УРСС, 1999. – С. 131–138.
82. *Левашов В.К.* Российское государство и общество в период либеральных реформ: научное издание. - М.: ЦСПиМ, 2013. – 456 с.;
83. *Левашов В.К., Афанасьев В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С.* Экспресс- информация «Как живешь, Россия?». XLVI этап социологического мониторинга, май-июнь 2017 года. – М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2017 – 54 с.
84. *Литвиненко В.Т.* Общественный контроль в системе государственного управления: Учебное пособие. Ставрополь: Альфа Принт, 2012. 216 с.
85. *Локосов В.В., Шульц В.Л.* Основания консолидации современно российского общества. Социологические аспекты. М.: ИСПИ РАН, 2008.
86. *Маклюэн Г. М.* Понимание Медиа: Внешние расширения человека. – М., 2003. – 464 с.
87. *Маклюэн Г.М.* Галактика Гуттенберга: Становление человека печатающего. – М., 2005. – 496 с.
88. *Маковецкая С.Г.* Гражданский мониторинг (потребительский контроль) качества предоставления государственных услуг // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. – М.: Агентство социальной информации, 2008. – С. 257.
89. *Маркс К., Энгельс Ф.* Немецкая идеология. М., – 1988.
90. *Мартыненко В.В.* Гражданское общество: От политических спекуляций и идеологического тумана к социальному знанию и осознанному выбору. – М.: Издательский дом «Академия», 2008. – 349 с.
91. *Матвеева Т. Д.* Неправительственные организации в механизме защиты прав человека. – М., 1997.

92. *Медведев Н.П.* Консенсуальные аспекты современного российского федерализма. // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология, № 3. 2001. С. 66–79.
93. *Мерсиянова И. В.* Фонды местных сообществ в России <...>– М.: НИУ ВШЭ, 2009.
94. *Мерсиянова И. В., Якобсон Л.И.* Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2.
95. *Мерсиянова И.В.* Самоорганизация и проблемы формирования профессиональных сообществ в России <...>–М.: НИУ ВШЭ, 2011. С.188.
96. *Метлицкий Р.Л.* Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как гарантия конструктивности протестного поведения граждан // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. No 11А. С. 39-47.
97. *Мистюков В.В.* Информационная политика современной России в контексте формирующегося гражданского общества: Дис. <...>к.п.н//М: РУДН, 2012.
98. *Мистюков В.В., Соколова Т.Д.* Электронный ценз мирового гражданского общества/Политика и политология: актуальный ракурс – М.: РУДН, ЭКА, 2011. – С.203-211.
99. *Наумов А.О.* Международные неправительственные организации в современной мирополитической системе.– М.: URSS (Красанд), 2009. С. 272.
100. *Нисневич Ю.А.* Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России. // Полис, 2011. №1. С. 165—176.
101. *Нисневич Ю.А.* Россия – 2010 в зеркале исследований межгосударственных и неправительственных организаций // Россия и современный мир, 2011. № 3. С.46-60.
102. *Нисневич Ю.А.* Свобода и конкуренция или коррупция? Препринт– М.: НИУ ВШЭ, 2009.
103. *Новиков А. В.* Контроль в социально-политической системе российского общества: [монография] / А. В. Новиков, М.: Современ. Экономика и право, 2005. – 407 с.
104. *Новиков А.В.* Контроль в социально-политической системе российского общества: [монография] / А. В. Новиков, – М.: Современ. Экономика и право. 2005. – 407 с.
105. *Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России: Монография / Колл. авторов; отв. ред. д.ю.н. проф. С.М. Зубарев. М.: Финансовый университет, 2011. 184 с.*
106. *Околеснова О.А.* Значение общественных интересов при осуществлении общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. N 4. С. 18 - 21.

107. *Околеснова О.А.* Информационно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2014. 26 с.
108. *Орлова И.Б.* Большинство под угрозой . – М., №3, 2011. – с.125-131.
109. *Орлова И.Б.* Новые социальные утопии //Россия: новая социальная реальность. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2010 г. Под ред. Г.В.Осипова, В.В.Локосова. –М., 2011. – с.338-360.
110. *Орлова И.В., Васильева Т.А., Рогачев С.В. и др.* Влияние НКО на формирование общественного мнения москвичей: состояние и тенденции. Совершенствование механизмов взаимодействия НКО, власти и населения. Научно-аналитический отчет. М., РГСУ, 2004
111. *Орлова И.В., Краснов Б.И., Авцинова Г.И., Рогачев С.В. и др.* Эффективные технологии взаимодействия органов власти, бизнеса и НКО в социальной сфере. / Аналитический доклад по научно-исследовательской работе, М., РГСУ, 2006
112. *Орлова И.В., Соколова Т.Д.* Роль и функции общественных советов в повышении эффективности деятельности региональных органов государственной власти. Вестник РУДН. Серия: Социология. №1, 2017. – С.124-132.
113. *Осипов Г.В., Рогачев С.В., Левашов В.К. и др.* Россия в новой социально-политической реальности. Вып. 1.Риски: стратегия, практика оптимизации и упреждения/Том. Вып. 2. Риски: стратегия, практика оптимизации и упреждения/Коллективная монография, 2015. – 288 с.
114. *Павловский Г.О.* Мир после кризиса. Глобальные тенденции 2025: меняющийся мир. Доклад Национального разведывательного совета США. – М: Европа, 2009.
115. *Партисипаторный подход в повышении качества жизни населения: Монография. Под общей ред. Н.М. Римашевской, Н.Н. Иващенко. Нижний Новгород – Москва: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2013. – 268 с.*
116. *Петренко Е.С., Градосельская Г.В.* Российское гражданское общество сегодня: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов //Мир России, 2009. № 1. С.117-143.
117. *Полещук А. С.* Общественный контроль в структуре советской власти– Юристь. 2011. № 4, С. 109.
118. *Полужин, О. Н.* Идея гражданского общества в истории философии / О. Н. Полужин. Белгород, 2000. – 91 с.
119. *Пригожин, А. И.* Социология организаций / А. И. Пригожин. -М.: Мысль, 1980. –257 с.
120. *Почта Ю.М.* Гражданское общество и демократизация в мусульманском мире. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология, №4. 2009. С.94.

121. *Резник, Ю. М.* Гражданское общество как феномен цивилизации / Ю. М. Резник // Теоретико-методологические аспекты исследования. М.: Союз, 1998. –С. 98–116.
122. *Резник, Ю. М.* Гражданское общество как феномен цивилизации / Ю. М. Резник. –М.: Союз, 1993. –Ч. 1. 167 с.
123. *Резник, Ю. М.* Человек и общество (опыт комплексного изучения) / Ю. М. Резник // Личность. Культура. Общество. 2000. - Т.2, вып. 4. – С. 23–34.
124. *Руденкин, В. И.* Георг Вильгельм Фридрих Гегель о гражданском обществе / В. И. Руденкин // Вопросы философии и истории философии: сб. науч. тр. Екатеринбург, 1999. – С. 59–65.
125. *Руткевич, Е.* Развитие идеи гражданского общества в истории социально-философской мысли / Е. Руткевич. Л. ; М.: Мысль, 1999. –Вып. 3. –С. 21–35.
126. *Рогачев С.В.* Выбор альтернатив: риски и мифы. – М.: ИСПИ РАН, 2012 – 336 с.
127. *Розенау Дж.* К исследованию взаимопересечения внутривполитической и международной систем // Теория международных отношений: Хрестоматия, – М., 2002.
128. *Ростоу В.В.* Стадии экономического роста. – Нью-Йорк, 1981.
129. *Савельева, О. О.* Социология рекламного воздействия: дис. . д-ра социол. наук. Специальность 22.00.08 социология управления / О. О. Савельева - М., 2006. – 320 с.
130. *Санистебан, Л. С.* Основы политической науки / Л. С. Санистебан. М.: Мысль, 1992. – 214 с.
131. *Смагин, А. В.* Гражданское общество и правовое государство: проблемы взаимоотношений / А. В. Смагин. М.: ИСПИ РАН, 1998. - 17 с.
132. *Смирнов А.А.* Обеспечение информационной безопасности в условиях виртуализации общества: опыт Европейского Союза. Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
133. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.,1962.
134. *Снетков, В. Н.* Гражданственность как основа нравственного воспитания / В. Н. Снетков // Моделирование экономических и социальных процессов: сб. ст. СПб.: Норма, 1998. - С. 137-143.
135. *Соколова Т.Д.* Социально-политические факторы институционализации форм общественного контроля в России. ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал М: МГУ ПС (МИИТ), №2, 2016. – С.72-82.
136. *Соколова Т.Д.* Субъекты общественного контроля в России: особенности функционирования. Социально-гуманитарные знания. №5, 2017. – С.331-339.
137. *Соколова Т.Д.* Идея гражданского контроля в европейской политико-правовой мысли, Вестник РУДН №1, 2015. – С.141-149.

138. *Соловьев, А. И.* Культура гражданственности: К новой парадигме / А. И. Соловьев // Свобод, мысль. 1992. - № 7. – С. 61-71.
139. *Соловьев, А. И.* Политология: полит, теория, полит, технологии / А. И. Соловьев. –М.: Аспект Пресс, 2000. 559 с.
140. *Соловьев, Э. Ю.* Дефицит правопонимания в русской моральной философии / Э. Ю. Соловьев // Прошлое толкует нас. М.: Политиздат, 1991. - С. 222-237.
141. *Стародубова О.Е.* Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. N 2. С. 130 – 137.
142. *Стронин, А. И.* История общественности / А. И. Стронин. –СПб.: Норма, 1985. 767 с.
143. *Стронин, А. И.* Этика гражданственности / А. И. Стронин // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18, Социология и политология. 2000. - №1. – С. 168-177.
144. *Сунгуров, А. Ю.* Организации предпосылки в структуре гражданского общества / А. Ю. Сунгуров // Полит, исслед. - 1999. - № 6. –С. 23-35.
145. Тактики гражданского контроля за полицией в современной России / под ред. А. Друка, Д. Макарова - Воронеж.: ОГОН, 2015. – 48с.
146. *Тароур, Ш.* Будущее гражданского конфликта / Ш. Тароур // Социология. 1999. - № 3. –С. 9-14.
147. *Токвиль А.* Демократия в Америке. – М.: Издательство «Весь Мир», 2000 – 560 с.
148. *Тополева Е.А., Федотов М.А.* Развитие общественных институтов в России. Современное состояние и перспективы // SPERO. – 2011. – № 15. – С. 182 – 191.
149. *Уилсон, Дж.* Американское правительство: пер. с англ. / Дж. Уилсон. М.: Прогресс. Универс, 1995. –509 с.
150. Укрощение Левиафана: право, государство и гражданское общество в современной России / М. Д. Шевченко и др.. М.: Изд. центр науч. и учеб. программ, 1999. – 204 с.
151. *Уолцер, М.* О терпимости: лекции по этике, экономике и политике / М. Уолцер. М.: Дом интеллект, кн., 2000. – 159 с.
152. *Фергюсон, А.* Опыт истории гражданского общества / А. Фергюсон ; пер. с англ. И. И. Мюрберг; предисл. М. А. Абрамова. М.: Росспэн, 2000. – 389 с.
153. *Федотов М.А.* Информационно-правовые аспекты общественного контроля // Всероссийский научный журнал "Вопросы правоведения". 2012. № 2. С. 57 - 78.
154. *Хабермас Ю.* Отношение между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма– Thesis. 1993. Т.1. Вып.2. – С. 123-136.
155. *Хазанов С.Д.* Общественный контроль в социальных сферах государства. М. Издательство «Юрист», 2012. – 164 с.

156. *Халий И.А.* Институты гражданского общества в современной России. К методологии изучения // Россия реформирующаяся. Ежегодник. – М.: Институт социологии РАН, 2007.
157. *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. – 301 с.
158. *Шугрина Е. С.* Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. Монография / Шугрина Е. С. – М.: Новая юстиция, 2007. – 238 с.
159. *Шульц В. Л.* Философия Ю. Хабермаса / Рос. акад. наук, Ин-т соц.-полит. исслед. – М.: Наука, 2005.

### **Материалы СМИ:**

160. Альтернативная гражданская служба не пользуется популярностью среди призывников северо-запада – ЛВО//Интерфакс. 06.05.2009.
161. *Басинский П.* Письмо из февраля. Будет ли услышан в кабинетах и на площадях Александр Солженицын?// РГ (Неделя), 2.02 2012.
162. *Добрынина Е.* Понаехали, понаоставались...//РГ–Федеральный выпуск №5038 (214) 13.11.2009.
163. *Дризе Ю.* Позволена ересь. Либерализм в России цвел пышным цветом//Газета научного сообщества «Поиск», 2011.
164. *Колесников А.* Медведев лучше, чем не Медведев// Новая газета – 04.05.2011.
165. Неколичественные организации//Коммерсантъ, №25 (829), 29.06.2009.
166. От коррупции нас спасет «комиссия неподкупных»//Деловой квартал– 29.04.2011.
167. Строевым шагом в социум.//Час пик.13.01.2010.

### **Аналитические, научные и публицистические материалы, размещенные на электронных ресурсах:**

168. 56% россиян против создания новых партий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/news/2012/01/12/56against/>.
169. *Алмонд Г.* Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. – 1992. – № 4. – С. 122–134 [Электронный ресурс.]. – Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/81534>.
170. Владимир Путин: Наше гражданское общество стало несравненно более зрелым, активным и ответственным. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kp.ru/daily/25829.5/2805109/>.
171. Гражданское общество. О чем спор? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.index.org.ru/journal/16/dzyaloshinskiy.html>.
172. *Демоскоп weekly* [Электронный ресурс].– Режим доступа: [www.demoscope.ru](http://www.demoscope.ru).



173. *Дзялошинский И.М.* Гражданское общество. О чем спор? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.index.org.ru/journal/16/dzyaloshinskiy.html>.
174. Институт управления социальными процессами [Электронный ресурс].–Режим доступа: <http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/activity/document252.shtml#header4> .
175. Кризис отучил россиян доверять власти [Электронный ресурс].–Режим доступа: <http://www.gzt.ru/topnews/politics/-krizis-otuchil-rossiyan-doveryatj-vlasti-/292623.html>
176. Миссионеры Токвиля [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://old.russ.ru/politics/meta/20010220\\_toc.html](http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html).
177. Мониторинг состояния гражданского общества, НИУ ВШЭ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/org/hse/monitoring/mcs/informmcs>.
178. Обзор европейского опыта государственной поддержки НКО [Электронный ресурс].– Режим доступа: [http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/foreign\\_experience/document6766.shtml](http://www.socpolitika.ru/rus/ngo/foreign_experience/document6766.shtml)
179. Общественный контроль – это форма реализации народовластия [Электронный ресурс].–Режим доступа: [http://www.psj.ru/saver\\_magazins/detail.php?ID=84852](http://www.psj.ru/saver_magazins/detail.php?ID=84852)
180. Общественный контроль: перспективы законодательного закрепления. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/article/544004/#ixzz4vmz8JffO>.
181. Особенности становления гражданского общества в России [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.lawinrussia.ru/blogs/anatolii-kanunnikov/2011/06/01/osobennosti-stanovleniya-grazhdanskogo-obshchestva-v-rossii>.
182. Откровения единокоросса: «Нам сейчас остро нужны новые смыслы, новые слова, новая риторика» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ura.ru/content/svrd/19-03-2012/articles/1036257712.html>.
183. Отношение руководителей НКО к конкурсу «президентских грантов» [https://grans.hse.ru/data/2016/12/29/1114896473/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%8B%20\(1\).pdf](https://grans.hse.ru/data/2016/12/29/1114896473/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%8B%20(1).pdf)
184. Оценка реализации федеральными органами исполнительной власти механизмов открытости (ВЦИОМ, Открытое правительство). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/upload/iblock/f36/f3694b77a8f259ea571324889601b700.pdf>
185. Подписан указ о создании рабочей группы по формированию системы «Открытого правительства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф/news/14467> .

186. *Прасолов В. И.* Из истории профсоюзного движения. [Электронный ресурс]. Сайт Журнала НСБ «Хранитель». – Режим доступа: [http://www.psj.ru/saver\\_magazines/detail.php?ID=16579](http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=16579) .
187. Российское общество в условиях кризисной реальности (по результатам социологического мониторинга 2014-2016 гг.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=428446>
188. *Руссо Ж.* Об Общественном договоре, или Принципы политического Права [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gumer.info/bogoslov\\_Buks/Philos/russo/ob\\_dog2.php](http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/russo/ob_dog2.php) .
189. *Соколова Т.Д.* Профсоюзное движение в России: что будет завтра? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://roml.spb.ru/prensa/26-04-10-1.htm>; [http://www.psj.ru/saver\\_magazines/detail.php?ID=56574](http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=56574) .
190. Стенограмма лекции профессора политических наук Майкла Урбана «Почему принято считать, что в России нет гражданского общества?». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.igpi.ru/info/people/urban/1137583711.html>.
191. Третий срок Путина: что было обещано и что сделано [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/12/08/744578-tretii-srok-putina>
192. *Шабров О.Ф.* Политические системы: открытость, устойчивость, развитие / О. Ф. Шабров // Анализ систем на пороге XXI века: теория и практика: Материалы Международной научно-практической конференции. В 4 т. Т. 1 / Сост.: Т.Е. Сафонова. – М., 1996. – С. 23–31 [Электронный ресурс.] – Режим доступа: [http://shabrov.info/Statji/anal\\_sis.htm](http://shabrov.info/Statji/anal_sis.htm)
193. Civil Society Books [Электронный ресурс.] – Режим доступа: <https://www.questia.com/library/sociology-and-anthropology/social-organization-and-community/social-assistance/civil-society>
- Литература на иностранных языках:**
194. *Almond G., Verba S.* The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Countries. Princeton, 1963.
195. *Arnstein, Sherry R.* A Ladder Of Citizen Participation', Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 — 224.
196. *Charron N., Lapuente V.* Does Democracy produce quality of Government? // European Journal of Political Research, 2010.P.443–470 .
197. *Ferris J.M.* Coprovision: Citizen time and money donations in public service provision. *Public Administration Review*, 44 (4), 1984. pp. 324-333.
198. *Habermas J.* Technik und Wissenschaft als Ideologie. Frankfurt/Main, 1968, S. 158.
199. *Hadden S.G.* Technical information for citizen participation. Journal of Applied Behavioral Science, 17 (4), 1981 pp. 537-549.
200. *Hart D.K.* Theories of government related to citizen participation *Public Administration Review*, 1972. 32, pp. 603-621.
201. *Jean L. Cohen*, Civil Society and Political Theory, MIT Press, 1994 p. 86.

202. *Joseph Nye Jr.* Soft Power: The Means to Success in World Politics, 2004 P.206.
203. *Rosenau J.N.* Turbulence in World Politics: A Theory of Continuity and Change. Princeton, – NJ: 1992. P. 12-75.
204. *Rostow W.W.* The Stages of Economic Growth. - Cambridge: Cambridge University Press, 1971; стр. 159-162.
205. *Schmidt D.* What kind of civil society does Russia have? // How to explain Russia's Post-Soviet Political and Economic System?//*H. Pleines* (ed.). Arbeitspapiere und Materialien. № 69. Sept. Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 2005. P. 23–45.
206. *Seele, P., Lock, I.* Instrumental and/or Deliberative? A Typology of CSR Communication Tools; Business Law and Ethics: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications. –2015.pp.1646-1667.
207. Sourcebook on Building Partnerships with Civil Society Organizations. UNDP, 2002.
208. *Tempels, T., Blok, V., Verweij, M.* Understanding political responsibility in corporate citizenship: towards a shared responsibility for the common good Journal of Global Ethics. –2017.pp 90-108.
209. *Wallerstein I.* After liberalism. – N.Y., 1995.
210. *Zaleski, Pawel Stefan* Tocqueville on Civilian Society. A Romantic Vision of the Dichotomic Structure of Social Reality". 2008.
211. *Habermas J.* Theorie des KommunikativeHandeln. Frankfurt/Main, 1981, B. I, S. 523.

## СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА

№	Тип материала	Название материала
	Таблица 1	Таблица 1 Динамика тревожности респондентов Вопрос: «Какие проблемы беспокоят Вас в первую очередь?» (РФ, % от числа опрошенных)
	Таблица 2	Таблица 2 Критерии принадлежности к территориальному сообществу
	Таблица 3	Таблица 3 Уровень поддержки респондентами политических партий, движений (РФ, % от числа опрошенных)
	Таблица 4	Таблица 4 Мнение респондентов об обеспечении государством основных норм жизни демократического общества в нашей стране.
	Таблица 5	Таблица 5 Состав экспертных комиссий
	Таблица 6	Таблица 6 Численность состава общественных советов при органах исполнительной власти г. Москвы (по итогам мониторинга КОС и ОП)
	Диаграмма 1	Диаграмма 1 Мнение россиян о необходимости привлечения молодежи к участию в политической жизни страны, %
	Диаграмма 2	Диаграмма 2 Распределение ответов на вопрос: «В политических выступлениях можно встретить



# ПРИЛОЖЕНИЕ А

## Развернутые результаты анкетирования

### Информация об Общественном Совете, созданном при органе государственной власти (Результаты мониторинга КОС, 2015-2016гг.)

№	Наименование органа исполнительной власти, при котором создан ОС	Документ, на основании которого создан ОС	Дата создания ОС	Срок полномочий ОС	Формы и методы, используемые ОС в экспертной деятельности	Формы информирования граждан о деятельности ОС	Перечислить публикации в СМИ о деятельности ОС за май-октябрь 2015г. включительно (если есть)	Организационно-техническое обеспечение деятельности ОС (указать, кем осуществляется)
1.	Главное архивное управление города Москвы	Приказ Главархива Москвы № 116	18.06.2014 г.	5 лет с момента издания приказа Главархива Москвы	Информация не предоставлена	Общественность Москвы информируется о деятельности Совета через СМИ, а также на официальном сайте Главархива Москвы. На официальном сайте Главархива Москвы размещаются: уведомление о формировании (переформировании) Совета; персональный состав Совета; контактная информация; информационные; решения Советаматериалы о заседаниях Совета; доклад о работе Общественного совета за календарный год.		Главархив Москвы
2.	Департамент по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности	Приказ начальника УГЗ Москвы от № 27-10-136/4 от 18 апреля 2014 г.	18 апреля 2014 г.	2014-2017 гг.	Общественный мониторинг, общественная проверка, общественные обсуждения, общественные (публичные)	В соотв. с п.4 ст. 26 ФЗ РФ 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»	Сайт Общественной палаты г. Москвы, Сайт УГЗ Москвы, июнь 2015 г.	Отдел информации и связей с общественностью ДГОЧС и ПБ

	города Москвы				слушания и др. (в соотв. со ст. 18 ФЗ РФ 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»)			
3.	Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы	Приказ Департамента социальной защиты населения города Москвы от 19.12.2013 № 983	19.12.2013	3 года	Анализ документов по объекту; Плановые комиссии; Комиссии по конкретным вопросам (жалобы, информация в СМИ)	Приглашение представителей общественных организаций на заседания ОС	Культура здоровой жизни; №3/2015 «Качество оценок экспертов»; № 8/2015 «Детский отдых-дело серьезное»; № 10/2015 «Золотой фонд России»	Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы
4.	Департамент торговли и услуг г. Москвы	Распоряжение ДТ и У №171 от 19.10.2012г	19.10.2012 г.	3 года	Создание рабочих групп при подготовке вопросов для обсуждения.	Общественная приемная и отраслевая печать	нет	Департамент торговли и услуг

5.	Департамент средств массовой информации и рекламы города Москвы	Приказ Департамента от 10.11.11 №372 «О профильном общественном совете»	10.11.2011 г.	Бессрочно.	Мониторинговые исследования. Анализ. Содействие.	Подготовка и публикация в СМИ ежегодного доклада ОС		Департамент средств массовой информации и рекламы города Москвы
6.	Департамент национальной политики, межрегиональных связей и туризма города Москвы	Не сформирован						
7.	Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы	Не сформирован						
8.	Департамент здравоохранения	Приказ Департамента здравоохранения от 30 мая 2013 года № 541 «О создании Общественного совета Департамента здравоохранения города Москвы»	30 мая 2013 г.	1 год	Заседания, выездные заседания, запросы, экспертизы, доклады, инициация проверок, круглые столы, семинары, пресс-мероприятия, работа с обращениями и жалобами, прием граждан, участие в мероприятиях партнеров и др.	Официальный сайт Департамента; здравоохранения города Москвы; сайт Департамента здравоохранения города Москвы»; - материалы в печатных СМИ (газеты, журналы); - материалы в электронных СМИ.	Нет данных	Организационно-техническое обеспечение деятельности общественных советов осуществляет Департамент здравоохранения города Москвы (Управление по связям с общественностью) в установленном порядке.



9.	Департамент образования	Создан в ноябре 2013 года (приказ Департамента образования города Москвы от 5 ноября 2013 г. №665 «Об утверждении положения об Общественном совете при Департаменте образования города Москвы»).						
10.	Общественно-экспертный совет Региональной энергетической комиссии	В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации по реализации ежегодного Послания Федеральному Собранию Российской Федерации Правительство Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации должно обеспечить создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации.						
11.	Общественный экологический совет при Департаменте природопользования и охраны окружающей среды города Москвы	Создан приказом Департамента от 31 марта 2011 г.						
12.	Префектура ЮАО	Распоряжение префекта ЮАО от 14.07.2008г № 01-41-757	14.07.2008 г.	3 года				Префектура ЮАО Филиал МДОО

13.	Префектура ЗелАО	Распоряжение префекта ЗелАО г. Москвы от 31.07.2008 г. №637-рп о создании Общественного совета Зеленоградского административно го округа города Москвы	31.07.2008 г.		Общественный контроль и общественная экспертиза социальных программ, проектов правовых актов ЗелАО и города Москвы/ Подготовка практических рекомендаций для органов власти, органов местного самоуправления при формировании и осуществлении приоритетных целевых программ социально-экономического развития округа и города Москвы.	СМИ округа, в том числе электронные, Электронная рассылка организациям и учреждениям округа. Информирование и связь по телефону в ТО в ЗелАО ГБУ МДОО.	ОП г. Москвы <a href="http://www.opmoscow.ru/community_councils/obshchestvennyy-совет-zelenogradskogo-administrativnogo-okruga-goroda-moskvy/">http://www.opmoscow.ru/community_councils/obshchestvennyy-совет-zelenogradskogo-administrativnogo-okruga-goroda-moskvy/</a> Зеленоград: VII Гражданский форум <a href="http://www.zelao.ru/24224/24303/15437-zelenograd-VII-grajdanskiy-forum/">http://www.zelao.ru/24224/24303/15437-zelenograd-VII-grajdanskiy-forum/</a>	В соответствии с распоряжением префекта - организационно-техническое, информационное и методическое обеспечение осуществляется ТО в ЗелАО ГБУ МДОО (помещение, размещение необходимого оборудования, документов, печати и т.п.)
-----	------------------	--	---------------	--	--	--	--	---

14.	Префектура ЦАО	Распоряжение префекта	16 сентября 2005 г. №3975-р	1 год	<p>Член Общественного совета при префекте Шарлай А.А. является председателем Экспертного совета Общественной палаты города Москвы, который под своим руководством проводит семинары, семинары-тренинги. Проходят заседания Экспертного совета, работают экспертные группы по подготовке экспертных заключений по реализации госпрограмм.</p>	<p>Окружная газета «Москва.Центр», а также электронная версия электронных газет на окружном портале и официальных сайтах управ районов</p>	<p>Окружная газета «Москва.Центр» №35 от 23.10.15г. публикация: «Общественный совет готовит подарок детям Донбаса»</p> <p>Заместитель префекта</p> <p>Также в окружной газете «Москва.Центр» в течении 2015 года были опубликованы интервью членов Общественного совета:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Мастеркова С.А. - №1 от 26.02.15г. «Легенда спорта Светлана Мастеркова готовит чемпионов»;</li> <li>- Вовк А.М. - № 4 от 19.03.15г. «Ангелина Вовк: мне шпаргалки не нужны»;</li> <li>- Лановой В.С. - №8 от 16.04.15г. «Василий Лановой, принц из крестьян»;</li> </ul>
-----	----------------	-----------------------	-----------------------------	-------	--	--	--

							<p>- Поплавская Я.Е. - №10 от 03.05.15 «Яна Поплавская: я была хулиганкой»;</p> <p>- Соломин Ю.М. - №11 от 08.05.15г. «Юрий Соломин: сяду, надвину на лоб шляпу»;</p> <p>- Березин В.А. - №12 от 15.05.15г. «Владимир Березин и эффект сороконожки»;</p> <p>- Андрияка С.Н. - №13 от 22.05.15г. «На Соловках ощущаешь вечность»;</p> <p>- Бабкина Н.Г. - №29 от 11.09.15г. «Профессия изначально должна быть актом любви».</p> <p>Члены Общественного совета, депутаты ГД РФ ФС Гончар Н.Н. и Железняк С.В. приняли участие во встрече с ветеранами ЦАО (публикация №5 от 26.03.2015г. «Николай Гончар: моя мама воевала на Северном фронте»).</p>
15.	Префектура СЗАО	Распоряжение префектуры №107-рп от 20 марта 2015г. «Об образовании Общественного совета при префекте СЗАО города Москвы и признании	20.03.2015 г.	2 года	Прием объектов СЗАО, приспособленных для нужд МГН	Сайт ОС, информация на сайте префектуры СЗАО, публикации в окружных и районных СМИ	<p>Май, июнь 2015</p> <p>Имеется кабинет в ДК «Салют» (по согласованию с Департаментом культуры), компьютер, мебель. Техническое обеспечение осуществляется</p>

		утратившим силу распоряжения префектуры от 27 ноября 2013 г. № 339-рп и от 14 августа 2014 г. № 248-рп»						префектурой СЗАО
16.	Префектура ЗАО	Создан Распоряжением префекта ЗАО города Москвы от «05» августа 2008 г. № 940-РП.	05 августа 2008 г.	3 года				
17.	Префектура ЮЗАО	Распоряжение Префекта Юго-Западного административного округа города Москвы	30 сентября 2014 г.	4 года	Заседания ТОС, Президиума ТОС, заседание комиссий ТОС, круглые столы	Встречи с представителями общественных организаций, Окружная газета «За Калужской заставой», районные газеты, сайт префектуры, портал СО-НКО. Москва, Интернет-провайдеры и др.	2015 год Окружная газета «За Калужской заставой»: 19 публикаций о деятельности Территориального Общественного Совета ЮЗАО, в том числе о работе общественной приемной. Официальный портал	Осуществляется отделом по работе с НКО ЮЗАО ГБУ МДОО

		№484 РП от 30.10.2014г					префектуры ЮЗАО Создан специальный раздел «Общественный Совет ЮЗАО», в течение 2015 года размещено 16 документов	
18.	Префектура ТиНАО	Распоряжение Префекта	2012 г. (в 2012 г. досрочное переизбрание)	4 года	Комиссии	Интернет, соц.сети, через НКО, через Префектуру		Самостоятельно.
19.	Префектура СВАО	Распоряжения префектуры СВАО города Москвы от 07.03.2014 № 01-18-110а; 02.12.2014 №01-18-497	07.03.2014г	Постоянно	Направление резолюций заседаний ОС в органы государственной власти. Рассмотрение на заседаниях ОС вопросов по обращениям граждан. Рассмотрение на заседаниях ОС вопросов о работе ОПМ, совместных задачах.	В настоящее время ведется работа по открытию на сайте префектуры СВАО рубрики ОС.		

20.	Префектура САО	Распоряжение Префекта № 6055 от 09.12.2009 (изменение Распоряжение № 755 от 30.10.2015 г.)	Октябрь 2015 г.	3 года	<p>Принято положение об общественном контроле.</p> <p>Принято положение об общественной экспертизе.</p> <p>Изучение общественного мнения по вопросу создания платных парковок на территории округа.</p> <p>Организация встреч, «круглых» столов, обмен информацией и др. Учрежден знак «Социально ориентированная некоммерческая организация САО», вручаемый на основе конкурса с презентациями программ, мастер классами, выставкой лучших практик СО НКО САО.</p>	Размещение на сайте и в СМИ информации о заседаниях ОС САО, о размещении информации на информационных щитах на придомовых территориях.
-----	----------------	--	-----------------	--------	---	--

21.	Префектура ВАО	Информация не предоставлена					
22.	Префектура ЮВАО	Информация не предоставлена					