

На правах рукописи

Соколова Татьяна Дмитриевна

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

Специальность 23.00.02 – Политические процессы, институты и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

Москва - 2018

Диссертационная работа выполнена в Институте социально- политических исследований Российской академии наук (ИСПИ РАН)

Научный руководитель:

Иванов Вилен Николаевич
Член-корреспондент РАН,
доктор философских наук,
профессор, советник РАН

Официальные оппоненты:

Алисова Любовь Николаевна
Доктор политических наук,
профессор кафедры политологии
Воронежского института экономики и
социального управления (г. Воронеж)

Новиков Алексей Викторович
Доктор социологических наук,
профессор департамента социологии
Финансового университета при Правительстве РФ

Ведущая организация: Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук (ФНИСЦ РАН).

Защита состоится «18» апреля 2018 г. в 14:00 часов на заседании Диссертационного совета Д 002.088.03 по социологическим и политическим наукам при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки «Институте социально-политических исследований Российской академии наук» (ИСПИ РАН) по адресу: 119333, г. Москва, ул. Фотиевой, д. 6, корп. 1, большой конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке «Института социально-политических исследований Российской академии наук» (ИСПИ РАН). Электронная версия диссертации размещена на сайте ИСПИ РАН по адресу: <http://www.isprras.ru/>.

Электронная версия автореферата, объявление о защите и отзыв научного руководителя размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации по адресу <http://vak.ed.gov.ru/announcements/social>, а также на сайте ИСПИ РАН <http://www.isprras.ru>.

Автореферат разослан «_____» _____ 2018 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук

М.В.Жирина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 Гоббс¹. Дихотомический характер взаимодействия гражданского общества и государства получил отражение в научных трудах и трактатах И. Канта, А. Смита, А. Фергюсона, А. Токвиля и других исследователей². О способах взаимодействия государства и гражданского общества размышлял Г.В.Ф.Гегель³.

На роль гражданской культуры в политических и общественных процессах указывали Г.Алмонд и С.Верба⁴, У.Росту⁵. Особенно следует выделить этап развития политической мысли, связанный с популяризацией идей неминуемых социальных трансформаций внутри буржуазного общества

¹ 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.

² 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; Токвиль А. Демократия в Америке. – М.: Издательство «Весь Мир», 2000 и др.

³ Гегель Г. В. Ф. Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц; Авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

⁴ Антология мировой политической мысли: В 5 т. – М., 1997. Т. II. С. 593–600; Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильная демократия // Политические исследования. 1992. №4. [Электронный ресурс] – Режим доступа: polisportal.ru/index.php?page_id=51&id=28 (Дата обращения – 15.03.2017).

⁵ Rostow W.W. The Stages of Economic Growth. – Cambridge: Cambridge University Press, 1971. – 159-162 pp.

(идеи К. Маркса и Ф. Энгельса⁶). На важную роль вовлечения широких масс в различные формы контроля обращал внимание В.И. Ленин⁷.

Развитие общественного контроля закономерно связано с понятиями коммуникативных практик, публичности, делиберации. Ряд фундаментальных понятий ввел в этой связи Ю. Хабермас⁸.

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.⁹.

⁶ Маркс К., Энгельс Ф. *Немецкая идеология* // *Собрание сочинений*. – 2-е изд. – М.: Политиздат, 1955. – Т. 3. – 689 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.marxists.org/russkij/marx/cw/> (Дата обращения -15.03.2017)

⁷ Ленин В.И. *Полное собрание сочинений*. – 5-е изд. – Т. 33. – М.: Издательство политической литературы, 1974. – С. 1–120.

⁸ 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.

⁹ 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.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. № 3. С. 104; Андронов И.В. *Гражданское общество: теоретико-методологические исследования*/Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 7.–С.9; Иванов В.Н., Назаров М.М., Кублицкая Е.А, Воротников В. П. *Федерализм и социальная стабильность* // библиотечка научно-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*.– М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2007; В.Н. Иванов, М.М. Назаров, Кублицкая Е.А *Российский**

Эволюции общественного контроля уделяется внимание в рамках исследований аналитических центров и профильных институтов (ИСПИ РАН¹⁰, ИС РАН¹¹, НИУ ВШЭ¹²).

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 контроля в современном российском обществе.

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

1. Проанализировать и оценить научную разработанность проблематики общественного контроля;

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. № 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.

¹⁰Проблемы 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.

¹¹ИС РАН [Электронный ресурс].– Режим доступа: isras.ru//global_news.html?rub=publ.

¹²Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. М., 2004. – С. 16–17.; 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» и др.

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, работы российских и зарубежных исследователей, посвященные генезису и развитию 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, 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). Наработки 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».

II. 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, определена цель и поставлены задачи, обозначена теоретико-методологическая и эмпирическая база, выделена научная новизна, теоретическая и практическая значимость, а также представлены положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Теоретико-методологические аспекты исследования общественного контроля как института гражданского общества» раскрываются методологические основания проведенного исследования. На основе анализа автором приводится трактовка понятия «общественный контроль» с учетом существующих концепций «гражданского общества», выявляются противоречия и сущностные характеристики понятий, характеризующих 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.

В первом параграфе первой главы «Концептуализация понятия «общественный контроль» в трудах классиков политико-правовой мысли» проводится критический анализ и обобщение основных понятий. Обосновывается необходимость систематической оценки состояния гражданского общества¹³ и необходимости разработки концепции общественного контроля, дается анализ теоретико-методологических предпосылок исследований в этой области. Последние рассматриваются в связи с основополагающими взглядами классиков политической мысли. В частности, обращается внимание на труды Платона¹⁴, Т.Гоббса¹⁵, Дж. Локка¹⁶ и Ж.Ж. Руссо¹⁷, И.Канта¹⁸. Обращается внимание также на то, что в отличие, например, от И.Канта, Г.В.Ф. Гегель рассматривал гражданское общество как определенный, хоть и с оговоркой в отношении безусловной важности, этап развития общества¹⁹. Таким образом, общественный контроль может быть представлен как результат синтеза общественных и частных интересов, обусловленных состоянием социальной структуры и характером взаимодействия власти и гражданского общества.

Обоснования правомочности отстаивания базовых интересов в тех или иных формах получили отражение в трудах К. Маркса²⁰, Ф. Энгельса²¹. Свое

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

¹⁴ 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. – С. 656.

¹⁵ Локк Дж. Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – С. 137-405.

¹⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, тома 1-39. Издание второе М.: Издательство политической литературы, 1955-1974 гг. [Электронный ресурс].–Режим доступа: <https://www.marxists.org/russkij/marx/cw/> (Дата обращения -15.03.2017)

¹⁷ См.: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. –М.: «КАНОН-пресс», 1998. –416 с.

¹⁸ Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. Соч. в 6 т. – М., 1966. Т. 6.

¹⁹ См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права.– М.: Мысль, 1990. – 524 с.

²⁰ Маркс К. Капитал. Т. 3. Ч. 1. М.: Госполитиздат, 1961. – С. 45. [Электронный ресурс].–Режим доступа: <https://www.marxists.org/russkij/marx/cw/> (Дата обращения -15.03.2017)

²¹ Энгельс Ф. Революция и контрреволюция в Германии: ПСС. 2-е изд. Т. 8. – М.: Госполитиздат, 1957. – С. 3–113. [Электронный ресурс].–Режим доступа: <https://www.marxists.org/russkij/marx/cw/> (Дата обращения -15.03.2017)

развитие подобные идеи также получают в работах Г. В. Плеханова²², В. И. Ленина²³. С целью предотвращения бюрократизации государственного аппарата и повышения результативности его функционирования В.И. Ленин считал необходимым привлечение к осуществлению функций контроля широких масс²⁴. Можно сделать вывод, что контроль в данном случае рассматривался как элемент становления всей политической системы общества.

Как сложные по своему составу взаимодействующие структуры рассматривает государство и общество Э. Дюркгейм. Эволюция их взаимодействия – не что иное, как переход от механической к органической солидарности, при этом возникновение институтов общественного контроля неизбежно сопряжено с дифференциацией общества на профессиональной основе, а ослабление социального контроля как общественного атрибута ведет к разобщению и разрушению социума²⁵. О мотивах, которые способны побудить индивида к действию в разных сферах общественной практики, размышлял А.Шюц в своей работе «Мир, светящийся смыслом»²⁶. 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. Взаимодействие субъектов, согласно А.Шюцу, сопряжено с понятием интересубъективности («мы», не просто группа людей, но товарищей, коллег, ровесников и т.п.), имеющих вполне определенные мотивы, побуждающие действовать тем или иным образом. С точки зрения феноменологической традиции изучения коммуникаций общественный контроль по своему характеру может быть также рассмотрен как согласованная коллективная деятельность. А с позиции П. Бергера, разрабатывавшего понятие

²² Плеханов Г. В. Избранные философские произведения. – М.: Госполитиздат, 1956. Т. 2.

²³ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – Т. 33. – М.: Издательство политической литературы, 1974. – С. 1–120.

²⁴ Там же.

²⁵ См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. – М.: Наука, 1993. – 432с.

²⁶ См.: Шюц А. Избранное: Мир, светящийся смыслом. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1994. – С. 51–68.

«социальный контроль», последний призван выполнять охранительную и стабилизирующую функции, включая при этом такие обязательные элементы как социальные нормы, предписания, санкции²⁷. Вместе с тем, понятие общественного контроля тесно сопряжено с повышением уровня гражданской культуры и может восприниматься как гарантия легитимности протестного поведения граждан²⁸.

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)²⁹. Важность «медийного аспекта» в функционировании субъектов общественного контроля отмечается Ю. Нисневичем, рассматривающим его как «четвертую силу»³⁰. При этом, сам функционал может быть максимально разнообразным – от агрегированной работы со СМИ до такой важной составляющей общественно-политической жизни общества, как участие в обсуждении законопроектов и нормотворчестве.

Осмысление общественного контроля предполагает тесное сотрудничество между институтами в рамках определенного конституционного порядка. Как отмечает В.Н. Иванов, установленный демократическим путем порядок не следует понимать узко. Это не только установленные «сверху» нормы и правила, которые обязательны для всех, но

²⁷ См.: Бергер П. Приглашение в социологию: Гуманистическая перспектива. – М., 1996.– С.73-76.

²⁸ Метлицкий Р.Л. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти как гарантия конструктивности протестного поведения граждан // Вопросы российского и международного права. –Том 6. № 11А. 2016. – С. 39-47.

²⁹ Новиков А.В. Контроль в социально-политической системе российского общества: [монография] / А. В. Новиков, – М.: Современ. Экономика и право. 2005. – 407 с.

³⁰ Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. 2011. № 1. 17. – С. 134-142.

наличие условий для самоорганизации механизмов, необходимых для восстановления равновесия системы или смены одной системы другой³¹.

Во втором параграфе первой главы «Развитие практик гражданского общества как условие становления института общественного контроля» анализируются основные тенденции развития гражданского общества, производится обобщение форм гражданского участия и анализируется в этой связи проблемный фон. Отмечается, что к основным формам гражданского участия могут быть отнесены: добровольческая деятельность и филантропия, вовлечение в деятельность неправительственных и некоммерческих организаций, общественная работа (самодетельность), участие в местном и общественном самоуправлении (здесь важно обратить внимание не только на работу непосредственно субъектов общественного контроля, но и работу ТОСов³²) и др.³³. В общественном сознании появляется четкая установка на объединения, растет популярность участия в добровольческой (волонтерской) и общественной деятельности. Исследования показали, что чаще других о своей активности как общественников заявляли молодые респонденты, студенты, руководители и специалисты. Между тем, сам факт коллективного отстаивания своих интересов может быть обусловлен и недостаточной защищенностью интересов граждан. Проблемный фон в современной России характеризуется низким уровнем доверия к политическим институтам, расслоением общества на богатых и бедных, сформированным представлением о государстве как недостаточно эффективном в сфере защиты прав и интересов граждан. Согласно результатам всероссийского исследования ИСПИ РАН (2017 г.)³⁴, треть

³¹ Иванов В.Н. Россия: обретение будущего (Размышления социолога). – М.: РИЦ ИСПИ РАН. 1997. – С.31.

³² Кублицкая Е.А Реформирование системы самоуправления – фактор национальной безопасности Российской Федерации //Россия: Центр и регионы.- Вып.14, М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2004.

³³ Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества/отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. – С.182.

³⁴ 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. – 54с.

россиян не видит в государстве защитника своих интересов, так как защищает оно в первую очередь «собственную государственную бюрократию». Можно отметить, что среди высоких рисков социополитической устойчивости выделяются: «соблюдение прав человека», «личная безопасность», «равенство всех граждан перед законом»³⁵.

В третьем параграфе первой главы «Нормативно-правовая основа обеспечения общественного контроля в Российской Федерации» автором проводится критический анализ сформированной к настоящему времени нормативно-правовой базы и отношения к ней населения. 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. Только 23% россиян считают, что источником власти и суверенитета в стране является сам народ³⁶. Примечательно, что эти показатели практически не изменились за последние 20 лет.

С 2014 года основным законом, регулирующим деятельность общественного контроля, является Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». 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...»³⁷. В качестве субъектов общественного контроля выступают: Общественная палата, региональные общественные палаты, представители общественных советов,

³⁵См.: 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. – 54с.

³⁶ВЦИОМ:Пресс-выпуск 2853;[Электронный ресурс].–Режим доступа: wciom.ru/index.php?id=236&uid=115282 (Дата обращения – 18.09.2017).

³⁷Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: base.garant.ru/70700452/ .(Дата обращения – 15.03.2017).

которые сформированы при органах законодательной 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. Между тем, единого согласованного регламента действий и унифицированных документов для всех субъектов не разработано, основные механизмы и способы контрольной деятельности предусмотрены только для официальных субъектов общественного контроля, но не для отдельных граждан. Также важно отметить, что идея общественного интереса, которая, как считают исследователи, могла стать консолидирующей, в итоговую версию закона не вошла³⁸. Автор также акцентирует внимание на отдельных проблемах функционирования ТОСов, ТСЖ и др. (в рамках рассмотрения законодательства, регламентирующего МСУ): финансовые полномочия, механизмы артикуляции интересов, проблема создания образовательных центров для общественных активистов и различных форм их деятельности.

Вторая глава «Оптимизация функционирования общественного контроля в современных условиях» посвящена выявлению особенностей функционирования субъектов общественного контроля в Российской Федерации на современном этапе. На основе интерпретации социологических данных, полученных в ходе проведенных социологических исследований и анализа статистического материала, дается характеристика процесса формирования механизмов общественного контроля. Автор приходит к выводам, что неполнота нормативно-правовой базы, низкий уровень доверия населения к институту общественного контроля не позволяют в ближайшей перспективе говорить о значительном изменении

³⁸Коротеева О. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности // ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, 2014, №3 (89).

степени вовлеченности в него гражданского общества. При этом активизация общественного контроля во многом будет зависеть от характера социальных инноваций, распространения новых информационных технологий и т.п.

В первом параграфе второй главы «Общественный контроль и консолидация гражданского общества» автором анализируется участие гражданского общества и различных социальных групп в общественном контроле, а также уровень политической культуры населения и обозначаются возможности консолидации гражданского общества в этой связи. Их изучение должно происходить с учетом анализа доминирующих в обществе ценностей. Как показывают результаты исследований ИС РАН, «больше всего объединяют россиян с другими гражданами страны» идеи об общем государстве (66%), территория (54%), государственный язык (как важный его отметили 49% респондентов) и историческое прошлое (49%). Принципиально важно, что приемлемой для себя формулировку «мигранты России» стали считать практически в равной степени не только русские, но и представители других национальностей³⁹. В 90-е годы с прекращением существования Советского Союза почти половина респондентов продолжала себя соотносить с «советским народом» и только 38% – с россиянами⁴⁰. Около трети респондентов чувствуют «ответственность за судьбу страны» (33%)⁴¹. По данным социологических исследований, если в начале 2000х 68% россиян ассоциировали себя с российским народом, то в 2012-2015гг – таковых было уже 80%. Согласно данным ежегодного Отчета Общественной палаты о состоянии гражданского общества, статистический замер роста «низовой» гражданской активности и появления неформальных сообществ активных граждан представляется

³⁹Дробижева Л.М., Рыжова С.В. Гражданская и этническая идентичность россиян: совместимость или противостояние// Российское общество и вызовы времени. Книга вторая. – М.: Весь мир, 2015. –180с.

⁴⁰Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации (социологический анализ). – М.: «Российская политическая энциклопедия, 2000. –384 с.

затруднительным. Данные подтверждаются и исследованиями НИУ ВШЭ (61% россиян не рассматривали для себя возможность включения в общественные объединения и гражданские инициативы⁴²). Тем не менее, согласно результатам другого 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 коррупцией⁴³. Порядка 30% россиян отметили значительный потенциал НКО в общественном контроле⁴⁴.

В исследованиях прослеживается корреляция: уровень информированности россиян о деятельности НКО тем ниже, чем менее активными интернет-пользователями они являются⁴⁵. В данном контексте можно говорить о важной роли СМИ и новых медиа для трансляции практик общественного участия в процессе принятия социально значимых решений. Схожая ситуация наблюдается и в части информированности россиян и даваемых ими оценок эффективности работы органов государственной власти. Низкая информированность о деятельности общественных советов обуславливает восприятие их работы как неэффективное, а реализуемые функции как недостаточно понятные. С другой стороны, сказывается и то, что в российском обществе наблюдается острый дефицит доверия как к институтам государственной власти, так и общественным организациям и движениям (партиям, профсоюзам и т.д.). Действенность и потенциал общественных организаций вызывают вопросы и в связи с недостаточно

⁴² См. подробнее: Мониторинг состояния гражданского общества НИУ ВШЭ, 2011-2015 гг.

⁴³ Опрос: россияне готовы участвовать в контроле над госзаказом. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: open.gov.ru/events/5509847/. (Дата обращения – 10.08.2017).

⁴⁴ Доклад о состоянии гражданского общества Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.oprf.ru/files/1_2017dok/Doklad_OPRF_2016_11012017.pdf. (Дата обращения – 18.05.2017).

⁴⁵ Что за зверь такой НКО. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.miloserdie.ru/article/chto-za-zver-takoj-nko-2/ (Дата обращения – 18.05.2017).

выработанными навыками коллективных действий, низким уровнем легитимности общественных движений.

Во втором параграфе второй главы «Субъекты общественного контроля: особенности функционирования» рассматриваются функции и механизмы деятельности общественных советов как субъектов общественного контроля (посредством изучения взаимодействия общественных советов, органов государственной власти и местного самоуправления). В основу исследования легло анкетирование субъектов общественного контроля (принять участие в исследовании было предложено 22 общественным консультативным советам, 2015-2016 гг.). Комитетом общественных связей Правительства города Москвы (здесь и далее – КОС) совместно с Общественной палатой города Москвы во исполнение поручений Президента РФ по итогам пленарного заседания Общественной палаты РФ от 23.06.2015 г. был осуществлен мониторинг эффективности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ. Результаты исследования показали, что общественные советы, созданные при органах исполнительной власти г. Москвы, не имеют согласованной позиции в отношении формирования кадрового состава, точно не определены их функции, нет в должном объеме нормативных документов, в соответствии с которыми осуществлялась бы их деятельность; низок уровень вовлеченности общественности в решение социально-значимых вопросов, требующих активного участия граждан; процесс взаимодействия с властными структурами в должной мере не отрегулирован как в центре, так и на местах. Было выявлено отсутствие унифицированных подходов к оценке эффективности работы ОС (общественных советов) и единых стандартов в подготовке нормативно-правовых документов (регламентов, положений), которые регламентировали бы численный состав, полномочия, требования, предъявляемые к членам советов, сроки работы общественных советов. Важно дополнительно отметить некоторые моменты в отношении кадрового состава общественных советов. Положительным 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 последнее время ситуация улучшается, но с НКО еще работают не все ОС. Следует отметить, что, 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 при ОИВ (органах исполнительной власти) практически не вносят предложений в органы государственной власти и местного самоуправления по актуальным проблемам жизни и быта москвичей.

На основе данных, полученных в ходе исследования, автор выдвигает ряд предположений о возможном повышении эффективности работы общественных советов на основе унификации регламентирующих их деятельность документов и, как следствие, механизмов работы, повышении уровня информированности населения о деятельности субъектов общественного контроля и возможностях личного включения в их деятельность. Повышение информированности населения об успешном опыте функционирования субъектов общественного контроля может также способствовать повышению заинтересованности граждан в участии в общественном контроле. Однако не менее важной остается и задача создания новых механизмов вовлечения россиян в практики общественного контроля.

Во третьем параграфе второй главы «Повышение эффективности общественного контроля» рассматриваются основные меры повышения эффективности общественного контроля в контексте развитости гражданского общества в России. Среди основных функций гражданского общества выделяют: социализирующую, мобилизующую, функцию контроля

и защиты, артикуляционную функцию и сервисную⁴⁶. Высокая результативность общественного контроля в свою очередь маловероятна при низкой мобилизации и слабой артикуляции общественных интересов. В диссертации подчеркивается, что функции общественного контроля следует рассматривать в тесной связи с другими функциями гражданского общества. Среди установок на общественно-политическую активность россиян доминируют те, что направлены на решение проблем локального характера (лидерами по показателям являются участие в «субботниках, мероприятиях по благоустройству подъезда, двора, города (села, поселка)» – 24%, участвовал в собраниях жильцов дома или подъезда – 21%)⁴⁷. Однако обязательным условием, способным стимулировать участие граждан в решении задач более высокого уровня, является транспарентность (подотчетность) органов государственной власти.

По аналогии с определением критериев эффективности, принятыми в менеджменте и управлении, можно говорить о характере взаимосвязи между результатами (результативностью) осуществляемых мер и затраченными при этом ресурсами. При этом, само понятие «эффективность», согласно своей этимологии может быть разделено на несколько смежных, но все же различных 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, так и самом процессе получения этого результата⁴⁸. Иначе говоря, определение эффективности общественного контроля прямо связано с качественным исполнением государственными органами своих прямых обязанностей.

⁴⁶Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества/отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2013. – С. 173-174.

⁴⁷Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ. Июнь №1 (9), 2016.

⁴⁸Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. – М.: Изд. дом «Вильямс», 2004. – С.272.

Критериями определения эффективности могут быть не столько количество проверок, сколько их результативность, вовлеченность населения в различные формы общественной деятельности (в том числе – новые форматы, площадки, инициативы), косвенные показатели – разнообразие практик (мониторинг, экспертиза, разработка и внесение законопроектов и т.п., формы «низового» и партисипаторного участия в контроле за деятельностью органов местного самоуправления – ТОСы, ТСЖ и др.), медийное освещение, поддержка гражданских инициатив и др. Результативность общественного контроля предопределяется также четкостью и прозрачностью процедур, регламентацией деятельности, унификацией нормативно-правовой базы (уставы общественных советов, регламентирующие кадровый состав, инструментарий, сроки и полномочия и т.п.).

Необходимость вовлечения населения в практику общественного контроля предопределяется, в том числе, и проблемным фоном. Недоверие к тем или иным органам государственной власти и/или неудовлетворенность работой соответствующих властных структур становятся факторами, повышающими протестный потенциал общества. Особенно важной в данной связи представляется оценка тревог и рисков снижения социально-политической устойчивости государства. Так, согласно оценкам уровня тревожности россиян⁴⁹, среди трех главных проблем респонденты называют: дороговизна 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

⁴⁹См.: Левашов В.К., Афанасьева В.А., Новоженина О.П., Шушпанова И.С. Кризис и риски устойчивого развития российского общества. – М.: ФБГУН ИСПИ РАН, 2016. – 96с.

проводимым в стране экономическим реформам (28% в 2012, 19% в 2016 году). Отрицательное отношение к курсу проводимых реформ проявляют почти 30% респондентов. На фоне возрастающего в обществе запроса на участие в общественном контроле, несогласие с курсом проводимых реформ и неудовлетворенность уровнем жизни, становятся главными сферами выражения общественного протеста и недовольства. Недостаточная информированность населения о практиках общественного контроля, низкая эффективность и обусловленный этим невысокий уровень интереса к деятельности субъектов общественного контроля, могут детерминировать появления маргинальных форм общественного протеста (ярким примером подобного может быть волна протестных несанкционированных митингов, которые собирали большую аудиторию людей, а сами события получили резонансное освещение в СМИ).

Разноплановость общественных инициатив и эффективность деятельности институтов гражданского общества всегда являлись показателями высокой развитости демократических механизмов управления государством. Зарождение культуры сотрудничества гражданского общества и государственных институтов в противовес духу соперничества или подчинения, качественно иное развитие механизмов политической системы требуют времени и взаимных усилий акторов процесса⁵⁰. Исследования показали, что качество управления напрямую зависит также и от характера включенности политической элиты и различных групп граждан в решение социально значимых проблем. Ещё одним важным аспектом повышения эффективности общественного контроля является формирование экспертных компетенций у субъектов общественного контроля. Как отмечает Беляева Н.Ю. наращивание экспертного потенциала возможно посредством

⁵⁰Путин В.В. Демократия и качество государства// Коммерсантъ – 06.02.2012.

привлечения субъектов общественного контроля как экспертов в отдельных предметных областях⁵¹.

Повышение уровня гражданской активности населения обусловило возрастающий интерес к деятельности субъектов общественного контроля в экспертном сообществе. Л.Н. Алисова отмечает, что в настоящее время можно говорить также о важной роли институтов-посредников, которые могли бы анализировать и интерпретировать научные знания, полученные в ходе исследований, разрабатывать на их основе программы деятельности. 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 диалога⁵².

В заключении подводятся итог проведенного исследования, делаются обобщающие выводы и рекомендации с целью интенсификации усилий общественности и научных структур по повышению эффективности функционирования субъектов 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.

Основные публикации автора по тематике исследования:

⁵¹Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия – М., 2001. – С.120.

⁵²Алисова 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.

1. Соколова Т.Д. Неправительственные организации: функции и формы. Научно-общественный журнал «Наука.Культура.Общество».–М.: ИСПИ РАН, №1 2010, – С.94.
2. Соколова Т.Д., Мистюков В.В. Электронный ценз мирового гражданского общества, коллективная монография «Политика и политология: актуальный ракурс» – М.: РУДН, ЭКА, 2011. – С.203-211. (Глава в монографии).
3. 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. (Глава в книге).
4. Соколова Т.Д. Общественный контроль в Российской Федерации: нормативно-правовая база, вызовы и перспективы. Наука. Культура. Общество. №3, 2015. – С. 98-103.

В том числе в журналах, включенных в перечень ВАК:

5. Соколова Т.Д. Идея гражданского контроля в европейской политико-правовой мысли, Вестник РУДН №1, 2015. – С.141-149.
6. Соколова Т.Д. Социально-политические факторы институционализации форм общественного контроля в России. ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социо-культурный журнал. –М: МГУ ПС (МИИТ), №2, 2016. – С.72-82.
7. Соколова Т.Д., Орлова И.В. Роль и функции общественных советов в повышении эффективности деятельности региональных органов государственной власти. Вестник РУДН. Серия: Социология. №1, 2017. – С.124-132.
8. Соколова Т.Д. Субъекты общественного контроля в России: особенности функционирования. Социально-гуманитарные знания. №5, 2017. – С.331-339.