

УДК 316.4.05

Исакова Юлия Игоревна

кандидат юридических наук, докторант кафедры социологии политологии и права Института по переподготовке и повышению квалификации Южного федерального университета
editor@hist-edu.ru

Isakova Yulia Igorevna

PhD in Law, Doctoral Candidate of the Department of Sociology, Political Science and Law of the Institute for Retraining and Development of Vocational Competence of Southern Federal University
editor@hist-edu.ru

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПОНЯТИЯ «ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ» В СОЦИОЛОГИЧЕСКОМ ЗНАНИИ

CONCEPTUALIZATION OF THE NOTION OF "CIVILIAN CONTROL" IN SOCIOLOGICAL KNOWLEDGE

Данная статья посвящена социологическому исследованию понятия «гражданский контроль», которое имеет глубокие традиции исследования в философской науке. В рамках социологической науки феномен «гражданский контроль» рассматривается по-разному, что формирует многогранные перспективы его исследования, но, одновременно, свидетельствует о необходимости более четкого социологического восприятия данного социального явления с ясным понятийным аппаратом и методологией исследования, адекватной реальности.

This article is devoted to the sociological study of the concept of "civilian control", which has had a long tradition of studying in philosophy. In the framework of social science the phenomenon of "civilian control" is considered in different ways, thus forming multi-faceted prospects of its research, but at the same time demonstrating the need for better understanding the sociological perception of the given social phenomenon with clear conceptual apparatus and methodology of the study, which would be adequate to the reality.

Ключевые слова: российское общество, институциональный подход, социальный институт, гражданский контроль, гражданское общество.

Key words: Russian society, institutional approach, social institution, civilian control, civil society.

Необходимость социологической концептуализации понятия «гражданский контроль» вызвана отсутствием таковой в социологической науке, превалированием социально-философского понимания данной категории и необходимостью четкого разграничения понятий «гражданский контроль» и «общественный контроль». С последнего обстоятельства – отождествления понятий «гражданский контроль» и «общественный контроль» мы и хотели бы начать данную статью.

Серьезность данного вопроса обусловлена тем, что даже на уровне законодательно-нормативного творчества государства данные понятия не рассматриваются как разные. Это четко видно из документа, который актуализирует проблему гражданского контроля в российском обществе и показывает, что интерес к ней существует и в органах высшей государственной власти, – речь идет о Концепции Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» [1]. Как видим, в самом названии данного документа уже заложено отождествление общественного и гражданского контроля.

В докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в России за 2011 г., данные понятия – гражданский и общественный контроль отождествляются и прописывается, что «гражданский (или общественный) контроль представляет собой систему мероприятий и мер, осуществляемых по инициативе граждан, направленных на улучшение качества разрабатываемых, принимаемых и реализуемых властных решений, повышение эффективности деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций и учреждений с целью соблюдения общепризнанных норм международного права и национального законодательства указанными органами, организациями и их должностными лицами» [2]. Правильно ли такое отождествление с научной точки зрения?

Видимо, есть определенные основания для этого, если учесть, что общественный контроль рассматривается исследователями в качестве одного из направлений жизнедеятельности гражданского общества и важнейшей компоненты системы сдержек и противовесов, обеспечивающих стабильность работы государственной машины и создающих иммунитет от коррупции и иных злоупотреблений. В данном понимании общественный контроль, по сути, и есть гражданский контроль, который также рассматривается учеными как механизм противодействия и подавления коррупции, выступая одной из функций гражданского общества.

Можно было бы согласиться с тем, что между гражданским и общественным контролем разницы нет, и их разделение носит достаточно условный характер, однако, мы все же предпочитаем несколько развести данные понятия, понимая, что определенная доля условности в этом все же есть. Для обоснования того, что данные категории можно и должно развести, приведем определе-

ние, в котором, на наш взгляд, наиболее четко отражается сущность общественного контроля, отличная от сущности гражданского контроля. Это определение дано российскими учеными В.В. Гончаровым и Л.И. Ковалевой, которыми под общественным контролем понимается механизм осуществления обществом в целом или его отдельными индивидами учета и оценки формирования и функционирования общественных институтов, включая государственную власть, с целью оптимизации их деятельности, выступающий в роли индикатора определения эффективности и результативности данного воздействия [3]. Далее этими исследователями уточняется, что общественный контроль является свойством общества и выступает в качестве одной из его основных функций.

Совершенно очевидно, что общественный контроль как контроль со стороны общества за функционированием общественных институтов различного типа – понятие более общего характера, нежели гражданский контроль, который можно рассматривать как часть или тип общественного контроля, направленного на контроль конкретного сектора функционирования данного общества – государственного сектора в рамках взаимодействия между государством и гражданским обществом, коли мы стоим на позициях четкого разделения государственного и гражданского начал функционирования общества.

Наше мнение согласуется с позицией Е.В. Клиньшанс, согласно которой институт гражданского контроля как часть института общественного контроля в отличие от последнего является организационно оформленной, нормативно закрепленной и постоянно воспроизводимой системой действий некоммерческих организаций, устанавливающих ограничения на действия органов государственной власти путем принятия собственных обязательств в процессе реализации общественных интересов [4].

Таким образом, гражданский контроль выступает своеобразным посредником между гражданским обществом и государством, объектом которого выступают органы государственной и муниципальной власти, что служит первым основанием нашего понимания гражданского контроля, в то время как вторым основанием выступает его институциональная сущность, которая объективно вытекает из институциональной природы общественного контроля.

Общественный контроль, а также исследуемый нами гражданский контроль формируется в социокультурных условиях общества с его институциональной системой [5], в которой особым для каждого общества образом происходит взаимодействие формальных неформальных норм и отношений, регулирующих сферу социальных взаимодействий и институционального развития. Эти уникальные для каждого общества институциональные отношения С.Г. Кирдиной были подразделены на два типа, обозначенные ею как X и Y-матрицы, которые примерно соответствуют определенным видам цивилизационного развития.

Эти матрицы характеризуют восточный и западный типы цивилизаций, поскольку обществам на Востоке и на Западе на протяжении их цивилизационного и исторического развития присущи разные институциональные матрицы, т.е. разные наборы институтов. В частности, российскому обществу больше присуща X-матрица восточного типа, как и для большинства транзитивных и авторитарных стран Азии и Латинской Америки, а для большинства стран Европы и Северной Америки – это Y-матрица [6]. При этом укреплению отношений гражданского контроля в России препятствуют как нехватка четких институтов, так и избыток формализованных и бюрократических процедурных правил, которые демотивируют социальных агентов.

Теория институциональных матриц сформулирована в рамках неинституциональной концепции, ставшей весьма популярной во второй половине XX в. и очень многое позаимствовавшей от идей Дж. Хоманса и П.М. Блау [7]. Большое влияние на работы институционалистов оказали немецкая историческая школа, интерес в решении практических проблем в американской философии прагматизма, а также феноменологические принципы, которые состоят в том, что наука должна «заниматься не объяснением всех сторон объективного мира, а исследованием процесса конституирования мира сознанием и конструированием человеком своего мира» [8].

Гражданский контроль в рамках неинституционализма можно определить как сеть взаимосвязанных правил и поведенческих норм, управляющих и ограничивающих отношениями контроля, надзора и мониторинга.

Как целый комплекс социальных институтов, гражданский контроль не есть что-то абстрактное, это институциональный процесс, в рамках которого отношения между государством, гражданским обществом и народом обычно поддерживаются институтами повседневной интеракции и рутинной социальной практикой. Такие правила составляют формальные и неформальные ограничения, формирующие набор социальных возможностей для общественных субъектов по проведению контроля за деятельностью государственных органов. Тем самым снижается уровень неопре-

деленности в отношениях между государством и гражданским обществом.

Институциональная сущность и обусловленность гражданского контроля прослеживается в политологических разработках российских ученых. Так, Е.В. Клиньшанс считает, что неоинституциональный подход как наиболее оптимальный для изучения гражданского контроля позволяет операционализировать данную категорию как организационно оформленные, нормативно закрепленные и регулярно воспроизводимые институциональные практики установления ограничений государства и гражданского общества путем принятия взаимных обязательств в процессе достижения коллективных целей [9].

Кроме того, в условиях политической модернизации российского общества гражданский контроль следует рассматривать как институциональный элемент демократического политического режима, основанного на праве участия граждан в публичном управлении.

В качестве отличительных признаков гражданского контроля исследователи выделяют следующие:

- Гражданский контроль представляет собой серию спланированных мероприятий, направленных на получение «закрытой», не доступной для широкой общественности информации.
- Собираемая информация представляет общественный интерес (затрагивает интересы большого числа людей).
- Собираемая информация затрагивает проблемы нарушений прав человека, злоупотреблений и нарушений законодательства со стороны органов власти.
- Конечной целью гражданского контроля является практическое решение проблемы.
- Гражданский контроль затрагивает сферу ответственности органов власти, либо компаний-монополистов, имеющих массового потребителя [10].

При этом цели гражданского контроля многоплановы и направлены на то, чтобы:

- Привлечь внимание органов власти и общественности к значимой проблеме, и стимулировать ее решение.
- Устранить злоупотребления, нарушения законодательства.
- Контролировать соблюдение прав человека.
- Повысить качество услуги, качество работы чиновников и т.д. [11]

Гражданский контроль как последовательность действий, осуществляемых гражданами и их автономными объединениями с целью выявления и предотвращения негативных явлений и нарушений в сфере государственного управления и соблюдения интересов гражданского общества, включает в себя ряд этапов:

Первый этап – систематический мониторинг решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц.

Второй этап – общественная экспертиза конкретных решений и действий органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц.

Третий этап – публичное представление результатов общественной экспертизы власти и общества, и главная роль на этом этапе принадлежит СМИ.

О.Н. Кочева и И.В. Аверкиев выделяют следующие этапы проведения гражданского контроля:

- Определение проблемы, выбор объекта, определение цели.
- Определение методов контроля.
- Достижение необходимых договоренностей.
- Составление программы, определение основных вопросов и предварительных критериев оценки, подготовка инструментария.
 - Проведение мероприятий гражданского контроля.
 - Оценка полученной информации.
 - Представление результатов контроля [12].

При этом используется массив таких методов контроля, как: наблюдение; анализ документов, официальной статистики; натурные исследования (вывешены ли объявления о времени приема граждан, существуют ли пандусы для инвалидов); посещение учреждения, обследование условий; сбор жалоб; беседы, интервью, фокус-группы; общественные экспертизы (судебных решений); эксперимент; гражданское расследование; мониторинг и др.

Наиболее важными методами гражданского контроля выступают мониторинг и экспертиза. Гражданский мониторинг рассматривается исследователями, как постоянный, систематический сбор общественными организациями или инициативными группами информации о соблюдении

прав и законных интересов граждан органами государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами.

Гражданский контроль может выступать в двух формах – официальной и неофициальной. Если гражданский мониторинг проводится в соответствии с официальными договоренностями органов власти, он является официальным. Когда же гражданский мониторинг проводится исключительно по инициативе общественных организаций, он является неофициальным. Различие между этими двумя видами гражданского мониторинга состоит также в том, что «официальный гражданский контроль, в отличие от неофициального, может быть ограничен требованиями не допускать публичного разглашения собранной информации при условии, что учреждения и контролирующие их ведомства берут на себя ответственность по устранению нарушений и выполнению рекомендаций гражданских контролеров» [13].

Когда возникает гражданский контроль? Как известно, для его институционализации необходимо, чтобы в обществе на массовом уровне сформировалась потребность в институте гражданского контроля.

Гражданский контроль возникает, по нашему мнению, тогда, когда складывается гражданское общество и обеспечивается согласованность частного и общественного интересов, и этот баланс интересов нуждается в системе поддержки, с коей целью и создается гражданский контроль.

В примитивном и недифференцированном в профессиональном отношении обществе, по мнению Э. Дюркгейма [14], практически не существует общественной потребности в гражданском контроле за государством (поскольку государства фактически не существует, а имеющиеся структуры политической власти носят недифференцированный характер) или за экономическими субъектами (которые полностью автономны). В таком обществе относительно недифференцированная система профессионального разделения труда почти не создает основы для возникновения классовых и социально-экономических противоречий между различными общественными сегментами. Следовательно, только с разделением труда, появлением политического сообщества с первичной формой политической идентичности и/или гражданства развивается гражданское общество.

По мнению М. Вебера [15], гражданское общество совершенно необходимо для развития капитализма. Когда прибыли от коммерческих обменов достаточно велики, то политическую или экономическую власть можно в значительной степени использовать для подавления конкуренции, создания монополистических экономик и авторитарных режимов. Но в авторитарных обществах гражданские инициативы и инновации обычно подавляются, поэтому в долгосрочной перспективе такие общественные системы неизбежно проигрывают более мобильным и свободным демократиям. История, например, латиноамериканских государств или стран Востока, как в прошлом, так и в настоящем, дает тому множество исторических подтверждений.

В российской науке сложилось множество определений понятия гражданского контроля. Помимо тех, которые уже были приведены нами в данной части исследования, можно отметить также ряд таких интересных дефиниций, как:

- гражданский контроль как форма социальной активности граждан, не обусловленная действиями власти, непосредственное участие граждан в публичной политике как сфере коммуникации власти и граждан [16];

- гражданский контроль – это непосредственное наблюдение представителями общественных организаций и инициативных групп за соблюдением прав и законных интересов граждан в учреждениях и органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях различной формы собственности с целью прекращения и/или недопущения нарушения прав и законных интересов граждан [17];

- гражданский контроль – это организационно оформленная, нормативно закреплённая и постоянно воспроизводимая практика отношений между политическими субъектами по поводу общественного управления и участия граждан в процессе разработки и принятия властных решений [18];

- Гражданский контроль – одна из наиболее сложных гражданских технологий, доступных для НКО, обладающих достаточными материальными ресурсами, значительным экспертным и менеджерским потенциалом [19].

Итак, в рамках социологической науки феномен «гражданский контроль» рассматривается по-разному, что формирует многогранные перспективы его исследования, но, одновременно, свидетельствует о необходимости более четкого социологического восприятия данного социального явления с ясным понятийным аппаратом и методологией исследования, адекватной реальности.

Институциональный уровень изменений и отношений, формирующихся в пространстве взаимодействия общества и власти предполагает активное изучение институциональной и посредни-

ческой специфики формирования и развития гражданского контроля, и эта специфика была положена в основу авторского определения, согласно которому *гражданский контроль* – это совокупность норм и правил формального и неформального характера, устанавливающих границы институциональных практик в пространстве взаимодействия государства и гражданского общества на основе взаимной социальной ответственности в ходе принятия и реализации политических решений и отражающих право участия граждан в публичном управлении как ключевого атрибута демократического общества. Данное определение базируется на неoinституциональной парадигме исследования, составляющей основу авторского методологического конструкта.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. URL: http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/ (дата обращения 23.12.2012).
2. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). М., 2012.
3. Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. 2009. № 1.
4. Клиньшанс Е.В. Институт гражданского контроля над уголовно-исполнительной системой в условиях политической модернизации России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2011.
5. Заяц П.В., Посухова О.Ю. Социальная институционализация государственной службы: сущность и региональная потребность // Историческая и социально-образовательная мысль. 2010. № 2 (4).
6. См.: Курдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. М., 2000.
7. Блау П.М. Исследование формальных организаций // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М., 1970.
8. Абельс Х. Интеракция, идентичность, презентация. СПб., 2000.
9. Клиньшанс Е.В. Указ. соч.
10. Кочева О.Н., Аверкиев И.В. Гражданский контроль: понятия и технологии. URL: http://control.prpc.ru/techn_03.shtml (дата обращения 23.12.2012).
11. Там же.
12. Там же.
13. Там же.
14. См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1990.
15. См.: Вебер М. Избранное. Образ общества. М., 1994.
16. Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. 2011. № 1.
17. Кочева О.Н., Аверкиев И.В. Указ. соч.
18. Клиньшанс Е.В. Указ. соч.
19. Кочева О.Н., Аверкиев И.В. Указ. соч.