

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ В ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е. С. Селиванова

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 20 марта 2014 г.

**Аннотация:** в статье приводится авторское определение категории общественного контроля, рассматривается опыт его реализации в зарубежных странах. Автор рассматривает причины успешности становления системы общественного контроля в странах Запада и «молодых демократиях», а также природу сложностей его институционализации в современной России.

**Ключевые слова:** общественный контроль, консенсус.

**Abstract:** the article presents the author's definition of the category of public control, examines the experience of its implementation in foreign countries. The author examines the reasons for the success of development of the system of public control in the West and the «new democracies», as well as the nature of the complexities of its institutionalization in modern Russia.

**Key words:** public control, consensus.

В России и других странах с переходными обществами гражданский контроль может рассматриваться как некий образец (идеал), на который стоит ориентироваться власти и гражданским инициативам переходных обществ. Применительно к постсоветской России категорию «общественный контроль» можно трактовать в широком и узком значениях. Так, в широком смысле общественный контроль представляет собой комплекс мер, принципов и механизмов оказания влияния институтов гражданского общества на государство в целях отстаивания общественных интересов. Исследование общественного контроля в сфере публичной политики диктует необходимость анализировать концепцию общественного контроля в более узком, прикладном, смысловом значении, под которым автор подразумевает совокупность действий формализованных и неформальных гражданских инициатив по отслеживанию, проверке, публичному обнародованию и купированию противоправной деятельности органов власти и управления в сфере публичной политики, не ориентированной на достижение публичного блага как в интересах большинства населения, так и в соблюдении прав и свобод отдельных граждан. Исходя из данной трактовки общественного контроля понимание автором контроля гражданского дополняется тем, что его становление сопровождается укоренением традиции деятельного участия граждан в жизни государства и общества в сфере публичной политики.

Логично предположить, что в странах с развитыми демократиями, странах «молодых демократий» иные

условия взаимодействия государства и гражданских инициатив формируют иную практику реализации гражданского контроля. Примечательно, что в англоязычной политологической литературе данная категория именуется как *public advocacy*, *public watch*. Вместе с тем в США институт контроля общества за властью стал складываться вместе с появлением и функционированием организаций гражданского общества. Как отмечает А. де Токвиль, как только государство признает за гражданами право на объединение, они могут им пользоваться. Объединение же возникает, когда «некоторое количество индивидуумов публично заявляют о своей приверженности той или иной доктрине. При этом право на объединение почти смешивается со свободой печатного слова, однако объединение обладает большей силой, чем пресса» [1, с. 155].

Контроль общества над деятельностью власти, как и наличие политической конкуренции, являются непреложными условиями модели инновационного рванша США в конце XIX – первой трети XX в., а эта модель, в свою очередь, дала толчок в реализации проекта консенсусной демократии. Именно данные аспекты предопределили ту основу, благодаря которой на всех исторических этапах абсолютная часть населения, все социальные слои и группы демонстрируют поддержку своего правительства, свидетельствуя не только о «наличии доверия американцев к институтам государственной власти, но также о солидном, вмещающем стратегию консенсуса политическом капитале граждан этой страны» [2, с. 55].

В США общественные организации «третьего сектора» интегрированы в проект консенсусной де-

мократии. Их относят к неприбыльным организациям, подчеркивая их отличие от бизнес-структур и правительственных организаций. Неприбыльные организации «участвуют в формировании публичной политики, реагируют на политику государства, ... выступая в качестве буфера между гражданами и правительством» [3, с. 11]. Из существующих в современных США 1,5 млн общественных организаций особый тип представляют «общественные организации, осуществляющие контроль над действиями властей, ... над проведением выборов и выполнением предвыборных обещаний, проводят расследования и изобличают факты коррупции, а также активно выступают от имени национальных меньшинств. Одна из функций общественных организаций – мониторинг в судах, где граждане США следят за принятием решений» [4].

В ФРГ, как и в США, неправительственные организации также являются ключевым сегментом общественного контроля, содействуя поддержанию консенсуса в обществе, включая «фракцию труда» и «фракцию капитала» (профсоюзы, объединения работодателей). Вместе с тем имеются и существенные отличия. По оценке советника Центра корпоративного гражданства М. Бюрша, в Германии общественный контроль осуществляется и «легитимными учреждениями, во-первых, парламентом, который имеет не только мнение, но и рычаги давления на исполнительную власть, а во-вторых, – независимыми судами, которые, как правило, финансируются из бюджета, но, несмотря на это, обеспечивают беспристрастность в рассмотрении дел, в том числе – в отношении исков против власти» [5].

Наравне с вышеперечисленными акторами общественного контроля в ФРГ особую роль играют зарубежные НПО (там нет деления на «свои» общественные организации и «иностранных агентов»), независимые СМИ, которые также осуществляют общественный контроль над деятельностью органов власти, особенно над проявлениями коррупции. К примеру, именно после публикаций в СМИ вынужден был уйти в отставку федеральный президент ФРГ К. Вульф. Таким образом, в США, ФРГ общественный контроль является неотъемлемой частью демократического государства, возведенной в норму традицией, где «участники действий, основанных на согласии, могут преследовать совместные внешние интересы» [6, с. 534].

Интересен и опыт бывших социалистических стран. После политических трансформаций в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. «молодые демократии» столкнулись с рядом острых социальных и политических проблем, которые характерны и для России: слабая эффективность государственного управления,

коррупция, социальное неравенство и др. Одним из рецептов их разрешения стала институционализация общественного контроля.

Примером успешности в этом плане являются страны Вышеградской группы (Польша, Венгрия, Чехия, Словакия), где сбалансированное социально-экономическое развитие сочетается с функционированием демократических институтов, включая контроль над деятельностью власти. Согласно данным Международной неправительственной организации FreedomHouse, по совокупному индексу уровня развития демократии именно страны «Вышеградской четверки» занимают лидирующие позиции среди стран Центральной Восточной и Южной Восточной Европы. Так, в 2010 г. суммарный индекс уровня демократии по 7-балльной шкале с высшей планкой в один балл в Чехии составлял 2,21; Польше – 2,32; Венгрии – 2,39; Словакии – 2,68 [7]. Эти страны являются успешными и в «привлечении прямых иностранных инвестиций ... по сравнению с другими постсоциалистическими странами» [8, с. 337], и в адаптации демократических практик стран Запада с учетом национальной специфики (с 1991 г. государства Вышеградской группы взаимодействуют в политической и культурной областях). Таким образом, как отмечает польский исследователь А. Стемпень-Кучиньска, условиями усиления дальнейшей демократизации являются: достижение общественного согласия относительно важнейших целей демократии; уровень экономического развития (экономический рост, стабилизация); развитие гражданского общества, норм, касающихся ценностей в сфере гражданственности; доверие к институтам систем, доверие политическим элитам; эффективность правления [9, с. 21–28].

Что касается общественного согласия, на которое делает ссылку А. Стемпень-Кучиньска, то оно базируется на подходе Дж. Сартори относительно консенсуса на трех его уровнях: 1) уровне сообщества; 2) уровне режима, или процедурном; 3) уровне политики [10, с. 123]. В постсоциалистической Польше консенсус достигнут, несмотря на имеющуюся культурную травму, между социальными слоями и группами населения, политической элитой и властью. Причем – вне зависимости от того, какие политические силы и их представители находятся в правительстве, парламенте, и кто занимает пост президента.

Следствием такого согласия становится общественный мир, основанный на трех консенсусах, по Дж. Сартори. Первый объект, или уровень консенсуса, политолог определяет как основной консенсус: разделяет ли общество во всей своей целостности одинаковые ценностные представления и ценностные цели. Второй объект, или уровень консенсуса, Сартори называет процедурным, вследствие чего форми-

руются правила игры, определяющие процесс разрешения конфликтов. На наш взгляд, в Польше сформирован консенсус, который допускает участие граждан в системном, полноценном и последовательном общественном контроле над властью, и власти рассматривают это как норму, возводимую в традицию. Третий объект, или уровень консенсуса, по Сартори, – консенсус в отношении политики и правительства. Это фактически тот контекст, в котором несогласие, неконсенсус и оппозиция проявляются как характерные элементы демократии, и если спроектировать этот тезис на Польшу, общественный контроль стимулирует и власть, и оппозицию, содействуя усилению политической конкуренции.

Являясь механизмом достижения политического согласия, консенсус проявляется как метод принятия политических решений, как метод решения политических споров и конфликтов и как процедура согласования действий и интересов сторон [11, с. 353], базовым элементом которого служит общественный контроль над деятельностью власти, уничтожающий в зародыше политическую монополию, воспроизводит в разных формах политическую конкуренцию, которая, в свою очередь, позитивно влияет на развитие консенсусной демократии. Именно эти условия способствовали созданию широкой сети общественного контроля в Польше, включая общественные организации, СМИ, парламентские и внепарламентские политические партии.

Особое место в системе акторов общественного контроля в Польше занимает гражданская сеть «Вотчдог Польша» («сторожевые псы» Польши), ранее известная как Ассоциация лидеров местных гражданских групп, которая была создана в 2003 г. Члены Гражданской сети осуществляют надзор за соблюдением законности и открытости правительства, а также получают информацию о его деятельности. Гражданская сеть «Вотчдог Польша» функционирует на территории всей Польши. Региональные специалисты сети сотрудничают с экспертами: юристами, социологами, экономистами и ИТ-специалистами – посредством ресурсных и просветительских центров. С 2007 г. гражданская сеть «Вотчдог Польша» в рамках программы «Мощные сторожевые» поддерживает неправительственные организации, занимающиеся общественным контролем.

«Вотчдог Польша» осуществляет системный и повсеместный контроль государственных учреждений в рамках так называемых «сторожевых действий». После обнаружения проблемы «стражник» для изменения сложившейся ситуации предпринимает решительные действия, которые подразделяются на три типа: «*юридические* – когда “стражник” готовит жалобы в суд или контролирующие органы и делает выводы о внедрении инноваций на основе существующего закона; *политические* – когда “стражник” узнает о необходимости внедрения нового закона либо о его изменении, для того чтобы исправить сложившуюся ситуацию. В этом случае “стражник” обязан побудить политиков к действиям посредством встреч, конференций, предоставлений экспертиз; *общественные/публичные* – когда для реальных изменений необходимо давление путем демонстраций, маршей, массовой рассылки листовок. Иногда также требуется обучение управляющих» [12].

Акторы общественного контроля в Польше реализуют стратегии, вытекающие из существующих внутренних вызовов, внешних факторов, этапов развития организаций. В рамках стратегий осуществляется и множество конкретных шагов по реализации общественного контроля, касающихся прав человека, государственного управления на национальном, региональном и местном уровнях, финансовой целесообразности госучреждений (в Польше существует Наивысшая палата контроля – региональные учетные администрации, аналогичные Счетной палате РФ, контрольно-счетным палатам в российских регионах), а также прозрачности и надежности государственных институтов.

Таким образом, польские сети общественного контроля (созвучного контролю гражданскому)\* реализуют следующую последовательность действий: мониторинг проблем публичной сферы и действий власти; вмешательство и алармирование; включение проблемы в общественно-политическую повестку дня; давление на власти (принятие решений по конкретному вопросу, корректировка решений власти или дезавуирование их); контроль над исполнением решений власти, принятых по итогам общественного давления, публичности общественного контроля, формирование трендов общественно-политического развития страны.

Одна из причин затянувшегося процесса становления гражданского контроля над властью в России,

\* Исполнители политических действий (Антикоррупционная коалиция неправительственных организаций, Фонд Феминотека, Фонд Паноптикон); Исполнители юридических, общественных и образовательных действий (Федерация женщин и планирования семьи, Открытая Речь Посполитая, Польское общество антидискриминационного права); Исполнители действий на местном уровне (Фонд Грейпфрут осуществляет контроль за расходованием средств, предназначенных на решение проблемы алкоголизма в Олаве, местная газета «Станция Глушч» реализует контроль за проводящимися тендерами и работой городского совета в г. Глушч; Ассоциация продвижения многокультурности INTERKULTURALNI.PL оказывает влияние на изменение политики по отношению к иностранцам в Кракове; Ассоциация взаимной помощи BONA FIDES осуществляет контроль за активностью членов городского совета или общественными консультациями в г. Катовице.

над крупными бизнес-корпорациями, фактически аффилированными с этой властью, состоит в отсутствии варианта политического и социального консенсуса, который функционирует в США, ФРГ, ряде «молодых демократий», например в Польше. Институционализации общественного контроля в России мешает модель «партия-государство», которая работала и в 1990-е гг. (партиями власти были «Демократический выбор России», «Наш дом – Россия», «Единство» и «Отечество – Вся Россия»), и в период 2000-х гг. («Единая Россия»).

В рамках указанной модели полноценной институционализации общественного контроля мешают и авторитаризм власти, руководящей этой партией-государством, и политические силы, действующие в эгоистических интересах своего социального слоя или группы и интегрированные, по мнению В. Я. Гельмана, в «подрывные институты» и неформальное управление в современной России. Такая Россия может «служить своего рода “лабораторией” господства неформальных институтов, порождающих многочисленные негативные явления в политике, экономике и обществе» [13, с. 7]. Именно они, по его выражению, продуцируют негативные явления: клиентелизм, коррупцию, клановую политику, схему ухода от налогообложения, селективное применение права государственным аппаратом. Начало второго десятилетия 2000-х гг. добавило к этому перечню вывод капитала из России, увлеченность офшорами, приобретение чиновниками, депутатами и бизнесменами имущества за рубежом. По данным Центрального банка России, только по итогам 2013 г. отток капитала из России составил почти 63 млрд долларов [14].

Как отмечают ряд российских исследователей, противодействие этим негативным явлениям и прокладывание путей дальнейшего общественного развития России возможны «только через политическую конкуренцию, ... через тесную обратную связь с обществом и соревновательную политическую борьбу между партиями» [15, с. 196]. Решение данного вопроса невозможно без системного, повсеместного и последовательного общественного контроля над властью, который, достигая своей зрелости (высшая степень эффективности), переходит в гражданский контроль (идеал-типическая модель для России).

Применительно к российскому опыту функционирования общественного контроля следует отметить, что ряд вышеприведенных форм, используемых польской сетью гражданского контроля, реализуется и в нашей стране. Российский исследователь А. А. Гончаров, в частности, выделяет три большие группы организационно-правовых форм гражданского (общественного) контроля: *непосредственные* (общее собрание граждан, общественные палаты,

публичная гражданская акция, медиаконтроль); *опосредованные* (обращение в административный орган, выборы, отзыв/ропуск/отстранение от должности, обращение к уполномоченному по правам человека, всенародное голосование, обращение в суд, обращение в Конституционный Суд); *международные формы* (обращение в Европейский суд по правам человека, обращение в Совет по правам человека ООН, обращение в договорные органы по правам человека ООН, обращение в Международный уголовный суд) [17].

В дополнение к приведенным формам на основе проведенного автором исследования контент-анализа удалось выделить перечень форм общественного контроля в зависимости от этапов и целей проведения общественного контроля: *отслеживания и выявления фактов деятельности объектов общественного контроля, не соответствующей общественным интересам или нарушающей права и свободы личности* (мониторинг, публичные слушания, фото-, аудио-, видеорегистрацию противоправных действий представителей органов власти и управления); *предварительной проверки* (общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов, использование гражданами системы обратной связи с органами исполнительной и представительной власти, журналистские и общественные расследования), *информационного и публичного обнародования* (медиаконтроль, открытые письма, креативные формы «вызова» представителей структур власти и управления к открытому диалогу) и *перепроверки предпринятых действий и достигнутых результатов*.

Примечательно, что обозначенные выше формы общественного контроля отчасти пересекаются с польским опытом. Существенная разница заключается в том, что в России выделенные практики общественного контроля несистемны и спорадически реализуются автономными друг от друга агентами институциональных изменений в обществе (в терминологии Д. Норта). Даже с учетом того, что и в период 1990-х и 2000-х гг. формировались нормативно-правовые очертания функционирования гражданских инициатив. В Польше выделенные формы общественного контроля реализуются сетью гражданских активистов и имеют системный характер, и именно это переводит общественный контроль в плоскость гражданского контроля, необходимость которого осознается самими гражданами, что, в свою очередь, способствует формированию традиций контроля гражданами в сфере публичной политики.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль ; пер. с фр. ; предисл. Г. Дж. Ласки. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

2. Машезерская Л. Я. Социальные и политические предпосылки инновационного типа развития : проблема демократического консенсуса / Л. Я. Машезерская // Модернизация и политика в XXI веке / отв. ред. Ю. С. Оганисян ; Ин-т социологии РАН. – М. : РОССПЭН, 2011. – С. 35–60.

3. Неприбыльный сектор США : правовая основа, масштабы, конкурентоспособность, эффективность / авт.-сост. Стивен Р. Блок, В. Н. Якимец. – М. : Изд-во ЛКИ, 2008. – 304 с.

4. Майкфол М. Гражданское общество Америки / М. Майкфол // Независимая газета. – 2013. – 29 апр. – Режим доступа: [http://www.ng.ru/ideas/2013-04-29/1\\_us\\_society.html](http://www.ng.ru/ideas/2013-04-29/1_us_society.html)

5. Доход ВВП Германии от деятельности НКО – 90 млрд евро в год. – Режим доступа: <http://strategy2020.gian.ru/news/20111201/366213002.html>

6. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.

7. Режим доступа: <http://www.freedomhouse.org/>

8. Кришталь И. С. Роль прямых иностранных инвестиций для стран Вышеградской группы на рубеже тысячелетий / И. С. Кришталь // Мировая экономика и междунар. экон. отношения. – 2010. – № 2(63). – С. 337–341.

9. Стемпень-Кучиньска А. О «молодых» демократиях / А. Стемпень-Кучиньска // Диалог Восток–Запад. Регионы Европы : условия, вызовы и перспективы развития : материалы Междунар. конф. (Лодзь – Польша,

24–30 ноября 2007 г.) / под общ. ред. В. И. Камышанова. – М. : Федерация мира и согласия, 2008. – С. 21–28.

10. Сартори Дж. Управляемая демократия и управляющая демократия / Дж. Сартори // Мир политики : суждения и оценки западных политологов : сб. статей / пер. с англ., нем., исп., венг., итал. ; сост. Е. А. Киселева – М. : Политол. центр РАУ, 1992. – С. 122–127.

11. Москаленко Е. М. Конфликт и консенсус в современном обществе / Е. М. Москаленко // Актуальные проблемы политики : сб. науч. трудов / отв. ред. Л. И. Кормич. – Одесса : Астропринт, 1999. – Вып. 6–7. – С. 351–361.

12. По материалам сайта польской гражданской сети «Вотчдог Польша». – Режим доступа: <http://www.siecobywatelska.pl>

13. Гельман В. Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России / В. Я. Гельман // Политика. – 2010. – № 2 (57). – С. 6–24.

14. Внешние долги и офшоры обескровливают экономику // Независимая газета. – 2014. – 20 янв. – Режим доступа: [http://www.ng.ru/economics/2014-01-20/4\\_dolgi.html](http://www.ng.ru/economics/2014-01-20/4_dolgi.html)

15. Яжборовская И. С. Системная политическая трансформация – поиск инновационной модели развития Центральной- и Юго-Восточной Европы / И. С. Яжборовская // Модернизация и политика в XXI веке / отв. ред. Ю. С. Оганисян ; Ин-т социологии РАН. – М. : РОССПЭН, 2011. – С. 195–208. – С. 196.

16. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. – М. : Весь Мир, 2010. – 224 с.

*Воронежский государственный университет*

*Селиванова Е. С., аспирант кафедры социологии и политологии, директор Автономной некоммерческой организации «Агентство региональных социально-экономических проектов»*

*E-mail: [aktivlena@yandex.ru](mailto:aktivlena@yandex.ru)*

*Тел.: 8-473-273-11-87*

*Voronezh State University*

*Selivanova E. S., Post-graduate Student of Sociology and Political Sciences, Director of the Autonomous Non-profit Organization «Agency regional socio-economic projects»*

*E-mail: [aktivlena@yandex.ru](mailto:aktivlena@yandex.ru)*

*Тел.: 8-473-273-11-87*