

33



На правах рукописи

Шустров Александр Михайлович

03 СЕН 2009

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ
НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОСУДАРСТВА В РЕГИОНАХ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.**

Специальность 23 00 02 –
политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре истории и политологии Московского городского университета управления Правительства Москвы

Научный руководитель:

доктор философских наук, профессор

Шахов Александр Николаевич

доктор политических наук, профессор

Емец Валерий Сергеевич

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, доцент

Синчук Юрий Владимирович

доктор политических наук, профессор

Тихомиров Юрий Алексеевич

Ведущая организация:

Пограничная академия Федеральной службы безопасности Российской Федерации

Защита состоится 15 сентября 2009 года в 15 час 00 мин на заседании диссертационного совета Д 212 155 14 по политическим наукам при Московском государственном областном университете по адресу г Москва, ул Фридриха Энгельса, д 21а, ауд 305

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного областного университета (г Москва, ул Радио, д 10а)

Автореферат разослан «___» _____ 2009 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета



А В Абрамов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Роль и влияние институтов гражданского общества на проводимую государством социально-экономическую политику, создание механизмов взаимодействия граждан и их объединений с властью стали в последние годы предметом дискуссий как на уровне государственного управления, так и в самом российском обществе. Однако практика современного государственного строительства свидетельствует о том, что российские граждане зачастую не умеют распоряжаться своей свободой, что повсеместно способствует усилению роли и позиций бюрократического аппарата, препятствующего проведению демократических реформ.

Становление и развитие демократических устоев российского государства, закрепленных в Конституции РФ, предполагает обеспечение надежного гражданского контроля над властью. Отдельные элементы этого контроля возникли и стали функционировать вместе с образованием институтов демократии и гражданского общества. Однако о существовании стройной и эффективной системы гражданского контроля над властью как действенного механизма пока еще говорить рано.

Актуальность исследования институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах современной России обусловлена следующими обстоятельствами:

Во-первых, переходным состоянием российского общества, изменениями, произошедшими в России, остротой и недостаточной теоретико-политологической разработкой проблемы институционализации гражданского контроля над деятельностью власти, особенно в регионах страны, а также необходимостью формирования механизмов участия граждан и их объединений в решении социально-экономических проблем территорий проживания для проведения более эффективной региональной политики. В условиях отмены прямых выборов глав регионов, моноцентрической партийной системы и недостаточной результативности административной реформы творческий и интеллектуальный потенциал граждан становится все более востребованным для развития территорий.

Во-вторых, возникновением новых институтов взаимодействия государства и гражданского общества и накоплением практического опыта гражданского контроля над деятельностью власти в России. В последние годы в стране появились такие социально-политические проекты, как гражданские форумы на федеральном и региональном уровнях. На этих форумах власть вступила в диалог с многочисленными гражданскими объединениями о насущных проблемах социально-политической и экономической жизни страны.

В-третьих, потребностями интеграции институтов гражданского общества для осуществления гражданского контроля в регионах. Политические партии и общественные объединения, имея сходные цели и задачи в сфере контроля над властью, осуществляют свою работу недостаточно эффективно, в том числе, из-за слабой координации. Кроме того, совершенствование институционализации гражданского контроля над деятельностью власти, особенно в услови-

ях глобального кризиса, является одной из важнейших задач в сфере обеспечения национальной безопасности

В-четвертых, осознанием того, что органы государства и их руководители по существу являются ограниченно зависимыми от общества, что в значительной мере снижает эффективность их деятельности, создает условия бесконтрольной реализации управленческих решений. Назрела также и потребность в разработке теоретических основ и практических рекомендаций органам власти и широкой общественности по становлению и развитию институтов гражданского контроля над деятельностью государства и др.

Актуальность рассматриваемой проблемы связана также со степенью ее разработанности в трудах зарубежных и отечественных ученых

Исследование темы гражданского контроля уходит своими корнями в античность. Уже Платон и Аристотель¹ оперировали концепцией взаимоотношений общества и государства, сформулировав идею так называемого «идеального» государства. Несмотря на относительную неразвитость политической сферы в городе-полисе, в представлениях этих философов гражданин выступает уже как непосредственный участник государственно-публичной жизни, влияя на принятие политических решений.

Проблемы контроля политической власти со стороны «граждан» рассматривали такие мыслители, как Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант, Г. Гегель². Рассматривая в своих работах соотношение власти и человека, каждый из них выходил на новый уровень понимания проблемы влияния различных общественных групп на политическую власть. Здесь достаточно вспомнить широко известное произведение Ж.-Ж. Руссо «Об общественном договоре», в котором он показывал недостаточность единовременного участия народа в установлении государственного устройства, санкционирования законов и выборов должностных лиц. Руссо считал, что социальный контроль осуществляется посредством проведения обязательных периодических собраний граждан, на которых обсуждаются вопросы доверия власти и способы воздействия на нее в общественно-значимых целях³. В «Философии права» Г. Гегель подчеркивал невозможность предотвращения злоупотреблений государственных чиновников только построением иерархии ответственности. Он говорил о необходимости «контроля снизу»⁴ через наделение соответствующими правами общины и корпорации.

¹ См. Платон. Государство // Платон. Собр. Соч. В 4 т. – М., 1994. – Т. 3. – С. 128–193; Аристотель. Политика // Аристотель. Соч. в 4 т. Т. 4. – М.: Мысль, 1984. – С. 414–494.

² См. Макиавелли Н. Государь. – М.: Планета, 1990; Гоббс Т. О гражданине. Левиафан // Гоббс Т. Избр. произв. В 2 т. Т. 2. – М.: Мысль, 1964. – С. 345–425; Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Соч. в 3 т. Т. 3. – М., 1998. – С. 218–422; Монтескье Ш. О духе законов // Монтескье Ш. Избр. произв. – М., 1995. – С. 168–280; Руссо Ж. Об общественном договоре // Руссо Ж.-Ж. Избр. соч. в 3 т. Т. 2. – М., 1961. – С. 286–310; Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане // Кант И. Соч. в 6 т. Т. 6. – М., 1966. – С. 7–21; Гегель Г. Философия права // Гегель Г. В. Ф. Соч. в 8 т. Т. 7. – М.–Л., 1934. – С. 15–262.

³ Руссо Ж.-Ж. Указ соч.

⁴ Гегель Г. Философия права. – М.: Мысль, 1990. С. 335.

В особую группу следует выделить взгляды философов и общественно-политических деятелей эпохи формирования гражданских обществ в Европе. Ими в значительной мере была показана роль народных масс в политике вообще, но не был выделен «гражданский контроль» над государством как самостоятельный общественно-политический феномен. Это, прежде всего, А. Токвиль, П. А. Сорокин, И. А. Ильин, Ш. де Голль и другие авторы.¹

Современные разработки теоретических основ гражданского контроля над деятельностью государства как одной из важнейших функций гражданского общества представлены такими именами зарубежных ученых, как Э. Арато, З. Бауман, П. Бергер, У. Бек, Р. Гвардини, А. Грамши, Р. Дарендорф, Я. Кларк, М. Кастеллс, Д. Кол, Дж. Л. Козн, А. Круассан, Д. Кин, И. Левин, Ф. Лово, М. Мартин, Р. Патнэм, И. Пфайфер, Д. Ритцер, М. Уозер, Ф. Фукуяма, С. Хантингтон, Ф. Хайек, Ю. Хабермас и других.²

Среди отечественных исследователей данная проблема нашла отражение в трудах М. А. Бажинова, А. С. Батанова, В. А. Варывдина, В. В. Витюка, В. Н. Влазнева, К. С. Гаджиева, Л. Б. Гапоненко, Б. С. Гершунского, З. Т. Голенковой, В. А. Гуторова, В. И. Зеркальцева, М. Р. Кулиева, А. Г. Кучерены, И. И. Кравченко, Л. С. Мамута, А. М. Миграняна, Ю. М. Резника, М. Б. Смоленского, С. П. Стреляева, И. И. Ялалова и др.³

¹ См. Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. - С. 467 - 480; Маркс К. Тезисы о Фейербахе // Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 3. - С. 1 - 4; Маркс К. Экономические рукописи 1857-1859 гг. // Там же, т. 46, ч. 1. - С. 46 - 48, 99 - 103, 214 - 220; Ленин В. И. Государство и революция. Полн. собр. соч., т. 33; Сорокин П. А. Система социологии, т. 1 - 2, 1920; Ильин И. А. О монархии и республике // Вопросы философии. 1991. № 4 - 5; Климов С. Н. Военно-философские проблемы в теоретическом наследии Шарля де Голля. Дис. канд. фил. наук. - М.: ВУ, 1997.

² См. например: Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995; Джон Кин, Демократия и гражданское общество. - М.: Прогресс-Традиция, 2001; Кетле А. Социальная система и законы, ею управляющие. - СПб., 1996; Козн Дж. Л. Гражданское общество и политическая теория / Дж. Л. Козн, Э. Арато, общ. ред. И. И. Мюрберг. - М.: Весь мир, 2003; Кули Ч. Х. Человеческая природа и социальный порядок. - М.: Идея-Пресс, Дом интеллектуальной книги, 2000; Ритцер Д. Современные социологические теории / Пер. с англ. - М.: Питер, 2002; Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. - 1990. - № 3; Хантингтон С. Запад уникален, но не универсален // Мировая экономика и международные отношения. - 1997. - № 8.

³ См. Бажинов М. А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России. Автореф. дис. канд. полит. наук. / М., 2004; Батанов А. С. и др. Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающих факторов ускорения социально-экономического развития России. - М.: Рус. Консалтинговая группа, 2005; Варывдин В. А. Гражданское общество // Соц.-полит. журнал. - 1992. - № 8; Витюк В. В. Гражданское общество и его историческая эволюция. - М.: Мысль, 1995; Влазнев В. Н. Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования. Автореф. дис. канд. юрид. наук. / М., 2002; Гаджиев К. С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. - 1991. - № 7; Гапоненко Л. Б. Современные проблемы взаимодействия социального государства и гражданского общества. Автореф. дис. канд. полит. наук. / Екатеринбург, 2004; Гершунский Б. С. Гражданское общество в России: проблемы становления и развития. - М.: Педагогическое общество в России, 2001; Голенкова З. Т. Гражданское общество и социальная стратеги-

Важное методологическое значение в решении рассматриваемой проблемы имеют труды таких ученых, как О А Бельков, Г П Зинченко, Р А Сафаров, К А Струсь, Л Б Гапоненко, В А Зеленев, Ю В Соболева, О Е Тарасова и др

Анализ содержания вышеуказанных исследований показал, что в зарубежной и отечественной науке создана определенная теоретическая и эмпирическая база по формированию системы гражданского контроля над деятельностью государства со стороны гражданского общества. Однако данная тема пока еще находится в стадии становления и не объединена единой методологией и теоретической конструкцией

Гипотеза исследования. В качестве основной гипотезы исследования автор исходит из предположения о том, что в условиях современных российских регионов под воздействием различных факторов институты гражданского общества не обеспечивают эффективное влияние на деятельность органов государства, т е не реализуют одну из своих основных функций – функцию гражданского контроля над деятельностью власти. Научные знания, накопленные в этой сфере, также не систематизированы и не представляют собой целостной научно обоснованной теории. Предполагается, что основными условиями разрешения противоречия между современными требованиями к осуществлению гражданского контроля над деятельностью государства в регионах России и его реальным состоянием могут стать

фикация // Проблемы формирования гражданского общества – М., 1996 – № 1, Гуторов В А. Гражданское общество: историческая традиция и современная Россия – М. Прогресс, 2001, Кулиев М Р. Гражданское общество и право (опыт теорет. исслед.) Автореф. дис. д-ра юрид. наук, Кучерена А Г. Между народом и государством: 30 веков гражданского общества – М. Национальное обозрение, 2004 – 317с., Кравченко И И. Концепция гражданского общества в философском развитии // Темат. исслед. – 1991 – № 5, Мамут Л С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность – 2002 – № 5, Мигранян А М. Гражданское общество // 50/50. Опыт словаря нового мышления – М., 1989, Резник Ю М. Гражданское общество как феномен цивилизации. Теоретико-методологические аспекты исследования – М. Союз, 1998, Смоленский М Б. Гражданское общество в условиях российского конституционализма: аспекты правовой культуры – Ростов н/Д. Март, 2003, Ялалов И И. Эволюция гражданского общества и становление правового государства в России / Уфим. юрид. ин-т МВД России – Уфа, 2002 и др.

¹ См. например: Бельков О А. Гражданский контроль за военно-силовыми структурами государства – М., 1996, Зинченко Г П. Институты и механизмы представительства социальных интересов в стратегии устойчивого развития // Устойчивое развитие Юга России: состояние, проблемы, перспективы. Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2003, Струсь К А. Государство и гражданское общество (Проблемы правового взаимодействия в России). Автореф. дис. канд. юрид. наук / Саратов, 2003, Гапоненко Л Б. Современные проблемы взаимодействия социального государства и гражданского общества. Автореф. дис. канд. полит. наук / Екатеринбург, 2004, Зеленев В А. Становление гражданского общества в России: оптимизация взаимодействия подсистем общества. Автореф. дис. канд. социол. наук / Саратов, 2004, Соболева Ю А. Общественные объединения как субъекты административного права. Автореф. дис. канд. юрид. наук / Саратов, 2000, Тарасова О Е. Принцип разделения властей и гражданское общество: диалектика взаимосвязи (социально-философский аспект). Автореф. дис. канд. филос. наук / Красноярск, 2004 и др.

- творческое использование отечественного и зарубежного опыта институционализации гражданского контроля над властью как одной из важнейших функций гражданского общества,
- политологическое обоснование концептуальных положений и структурных элементов теории управления по осуществлению гражданского контроля институтами гражданского общества над деятельностью государства,
- дальнейшее совершенствование практики институционализации гражданского контроля над деятельностью власти в современных условиях российских регионов

Объектом исследования выступает процесс гражданского контроля как функция гражданского общества по отношению к органам государства в Российской Федерации

Предметом исследования является политологическое содержание процесса институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах современной России

Цель исследования – дать политологическое обоснование процесса институционализации гражданского контроля в современных условиях российских регионов

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи

- 1 Дать научное определение институционализации гражданского контроля над деятельностью государства
- 2 Рассмотреть институциональные формы гражданского контроля над деятельностью власти в регионах современной России и осуществить их классификацию
- 3 Проанализировать состояние институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах Российской Федерации
- 4 Раскрыть основные направления совершенствования институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах России
- 5 Разработать практические рекомендации по совершенствованию институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в российских регионах

Теоретико-методологическую основу исследования составили концептуальные положения политологии, философии, социологии, теории управления, выводы исследований отечественных и зарубежных ученых по осуществлению различными институтами гражданского общества функции гражданского контроля над деятельностью органов власти. В ходе решения научной задачи использован понятийно-категориальный аппарат политологии, философии, социологии управления. В исследовании применен междисциплинарный подход, но доминирующим является политологический анализ.

Для достижения цели, решения поставленных задач и проверки гипотезы применялись такие методы исследования, как анализ и синтез, обобщение, историографический, сравнительно-сопоставительный, структурно-функциональный, деятельностный, а также метод системного подхода, позволивший изучить проблемы институционализации гражданского контроля как составной

части общего процесса развития в России институтов государственной власти, местного самоуправления и гражданского общества.

Эмпирическую базу исследования составляют результаты анализа существующей законодательной базы и основных документов, регламентирующих деятельность органов государства, а также общественных и общественно-государственных организаций, статистическая информация о состоянии институтов гражданского общества и гражданского контроля с их стороны за деятельностью власти, политологические и социологические исследования по проблеме институционализации гражданского контроля над деятельностью власти, научные труды философов, политологов, социологов, диссертации и монографии по проблемам реализации функции гражданского контроля институтами гражданского общества, программы основных политических партий в части осуществления народовластия, материалы научных конференций, публикации в периодической печати, официальные Интернет-ресурсы политических и общественных организаций по практике реализации гражданского контроля

Структура диссертации обусловлена целями, задачами, внутренней логикой исследования, спецификой развития институционализации гражданского контроля над деятельностью власти в регионах России и включает введение, две главы по два раздела в каждой, заключение, список использованной литературы и приложения

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, уровень ее научной разработки в зарубежной и отечественной литературе, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, отражаются вопросы апробации полученных в диссертации выводов и результатов

В первой главе – «Теоретико-методологические основы анализа институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в современной России» рассматриваются понятие, сущность и функции гражданского контроля над деятельностью государства, а также его содержание, институциональные формы и региональные особенности

Во второй главе – «Состояние и приоритетные направления совершенствования институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах современной России» рассматривается политологическая проблематика институционализации гражданского контроля над деятельностью власти в регионах Российской Федерации. Особое внимание уделено рассмотрению приоритетных направлений развития институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах современной России

В заключении обобщаются теоретические выводы исследования, на основе которых выделяются главные проблемы институционализации гражданского контроля над деятельностью государства на региональном уровне

Приложение содержит таблицу по проектированию реализации гражданского контроля на примере функций Комитета по культурному наследию города Москвы, проект распоряжения Департамента имущества города Москвы «О создании Общественного совета Департамента имущества города Москвы» и

схему реализации гражданского контроля на примере города Москвы, разработанные диссертантом

II. НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ВЫНЕСЕННЫХ НА ЗАЩИТУ

Новизна исследования. В диссертации определены особенности институционализации гражданского контроля над деятельностью государства, дано ее научное определение, рассмотрены и проанализированы основные институциональные формы гражданского контроля над деятельностью власти в современных российских регионах, проанализировано состояние институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах Российской Федерации, определены основные условия и пути ее совершенствования, разработаны практические рекомендации органам государства по совершенствованию институционализации гражданского контроля над деятельностью власти в российских регионах, предложена авторская модель реализации гражданского контроля над деятельностью власти в городе Москве

Положения, выносимые на защиту:

1. Определение институционализации гражданского контроля над деятельностью государства, под которой понимается процесс образования формализованных структур, представляющих собой независимый от государства и законодательно оформленный демократический механизм воздействия институтов гражданского общества на деятельность государства через органы представительной власти или непосредственно.

Феномен гражданского контроля над деятельностью государства достаточно сложен и многогранен. В авторской интерпретации гражданский контроль – одна из важнейших функций гражданского общества, выраженная в публичной проверке деятельности органов власти со стороны граждан и их объединений на соответствие провозглашаемых ею целей и направленная на корректировку этой деятельности и самих целей.

Целью гражданского контроля на региональном уровне является содействие повышению эффективности деятельности органов власти в процессе выработки и реализации ими решений в интересах местных сообществ с учетом особенностей данной территории. Основные задачи гражданского контроля над деятельностью власти в регионах России изложены в проекте Концепции осуществления гражданского контроля в Российской Федерации¹, подготовленном Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Это создание условий доступности власти гражданам для решения неотложных проблем и отстаивания интересов жителей региона, применение процедур, механизмов и форм граж-

¹ См. Концепция осуществления гражданского контроля в Российской Федерации (проект) {Электронный ресурс} М. Официальный сайт Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, 2007 – Режим доступа <http://www.sovetpamfilova.ru/>, свободный

данского контроля при формировании и реализации политики региональных властей в отношении территории региона, предотвращение злоупотребления чиновников своими полномочиями на местном уровне

Институционализация гражданского контроля обусловлена степенью формирования активной гражданской позиции субъекта, развитостью политической культуры в целом. Субъектами гражданского контроля при этом выступают граждане, общественные организации, политические партии, средства массовой информации, муниципальные органы власти, отделенные от государственной власти. В некоторых странах (например, США и Европа) имеется опыт создания общественных организаций, специализирующихся на гражданском контроле.

В России институционализация гражданского контроля является довольно долгим, сложным, противоречивым и неоконченным процессом. Истоки институционализация гражданского контроля были заложены еще в древнерусском государстве. Еще в «Повести временных лет» упоминаются народные собрания, где все общественные проблемы решались сообща. Князья в Киевской Руси даже в период ее распада не были единовластными правителями, выполняя функции в рамках полномочий и условий, предоставленных им договором, который они заключали с вече. Принцип единогласия составляет существенную черту демократических институтов России, отличающую их от демократических институтов стран Западной Европы, с древних времен руководствовавшихся принципом подчинения меньшинства большинству.

Процесс институционализации гражданского контроля над государством в современной России характеризуется тем, что в силу низкой гражданской активности и аморфности гражданского общества именно государство выступает инициатором процесса институционализации гражданского контроля над деятельностью государства. Происходит это путем создания общественно-государственных организаций (общественных палат, общественных советов, системы уполномоченных по правам человека, совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества и др.), которые осуществляют контрольные функции. Основное преимущество данной формы заключается в прямом взаимодействии с властью. Однако существенным недостатком здесь является нарушение принципа независимости контролеров.

В настоящее время перспективным направлением институционализации гражданского контроля над деятельностью государства является развитие концепций электронной демократии, электронного правительства и электронного гражданина. В рамках этих концепций рассматривается возможность использования гражданами информационных технологий не только для участия в управлении делами государства, но и в решении всего спектра общественных задач.

Информационные технологии в процессе институционализации гражданского контроля над деятельностью государства стали предметом особого внимания высшего руководства страны. Так, в феврале 2009 года на заседании Совета по развитию информационного общества Президент РФ поставил конкрет-

ную задачу создания в Российской Федерации к 2015 году системы электронного правительства для осуществления постоянного взаимодействия гражданского общества и власти, а также контроля последней со стороны общества

Основными проблемами в развитии институционализации гражданского контроля над деятельностью государства является то, что гражданский контроль встречает явное или неявное сопротивление со стороны власти. Граждане и их объединения не проявляют действенного гражданского участия в силу апатии и слабой мотивации по отношению к общественным проблемам, а также недостатка знаний и опыта, что препятствует участию граждан в политике и принятии политических решений. Это является общей проблемой демократических стран, в том числе развитых и имеющих длительный политический опыт.

На региональном уровне институционализация гражданского контроля над органами государства имеет свои особенности. Региональная власть более динамична, более приближена и доступна населению, она занимается проблемами граждан по месту их жительства, поэтому кроме общедемократических инструментов гражданского контроля, таких как выборы, референдум, акции протеста, в регионах наблюдается и свой специфический инструментарий, который включает в себя их нормативное оформление, непостоянство в их применении, объединение позиций политических сил (местные отделения партий, движений, региональные средства массовой информации, лидеры), наполняющих их содержанием, коллективные ожидания в отношении эффективности действий местных властей, уровни доверия или сдержанности относительно политической деятельности, чувство целесообразности у правящей политической элиты и ее способности к компромиссу.

2. В современных условиях происходит развитие институциональных форм гражданского контроля над деятельностью власти в регионах России, наиболее эффективными из которых являются: участие граждан в выборах в высшие и местные органы власти; членство и активная работа в политических партиях и профсоюзах; участие в общественных движениях, гражданских инициативах, разрешенных митингах и демонстрациях; личные контакты с депутатами, политиками, представителями органов власти и управления, влияние на них.

Институциональные формы гражданского контроля над деятельностью власти предполагают индивидуальные действия, (голосование, контакты с должностными лицами, работа на кандидата в депутаты или партию), коллективные действия (митинги, демонстрации, подписание обращений), прямые действия (несанкционированные политические забастовки, бойкоты, пикеты и т.д.). Формы гражданского контроля принципиально отличаются от других форм политического поведения именно активным наблюдением и воздействием на органы власти со стороны граждан и их объединений с целью их участия на всех фазах принятия политических решений.

Формы гражданского контроля можно представить как *специализированные и общие*. Под *специализированными формами* гражданского контроля власти понимают те формы, которые позволяют выявить проблему и исправить ее с помощью применения экспертно-интеллектуального потенциала гражданских

сообществ (например, экспертиза общественной организации и принятие решения по ее результатам и др.) *Общая форма* гражданского контроля осуществляется с более широкими политическими целями, но несет в себе контрольную функцию (участие в референдуме о доверии, выборах мэра города, акциях протеста против политики региональной власти и др.)

Специализированные формы гражданского контроля власти, осуществляемого гражданами и их объединениями, предполагают прохождение *нескольких этапов* определение проблемы, выбор объекта, определение цели, определение методов контроля, составление программы, определение основных вопросов и предварительных критериев оценки, подготовка инструментария, проведение мероприятий гражданского контроля, оценка полученной информации, представление результатов контроля¹. Для гражданского контроля на региональном уровне более применимы именно специализированные формы гражданского контроля, так как они воздействуют целевым образом на решение конкретных местных проблем.

Различают две группы *методов* гражданского контроля. Первая группа – это прямое волеизъявление граждан (выборы, референдум, собрание жителей муниципалитета и т.д.), результатом которого является принятие решения, в том числе корректировка решения и оценка результатов. Вторая группа методов – гражданское участие. Эта группа методов включает в себя мониторинг, экспертизу, исследование, расследование, представительство, ревизию, анализ документов, другой информации и т.д. Результатом этих методов являются рекомендации органам власти, то есть проекты решений.

На региональном уровне, как правило, доступны все методы гражданского контроля. Постоянный контроль позволяют осуществлять регулярные собрания граждан, гражданский мониторинг, представительство в органах власти и ревизия. Результативность гражданского контроля напрямую зависит от формы взаимодействия с органами власти и состава участников. Индивидуальный гражданский контроль эффективен только при высокой квалификации гражданина и взаимодействии с самой властью (например, членство в экспертном совете). Коллективные же контрольные мероприятия, подготовленные при участии самих органов власти, представляются более эффективными, чем одиночный явочный протест. В условиях современных регионов России, по мнению автора, большинство указанных методов гражданского контроля в регионах России или не реализуется, или реализуется на минимальном уровне потребности.

Гражданский контроль власти на региональном уровне можно классифицировать по нескольким признакам. По *форме взаимодействия* гражданский контроль может быть официальным, когда он проводится в соответствии с официальными договоренностями органов власти, и неофициальным, когда он проводится исключительно по инициативе граждан и общественных организаций. Другими словами, гражданский контроль по форме взаимодействия может

¹ См. Гражданский контроль: понятия и технологии {Электронный ресурс}. Пермь: Гражданский контроль в Перми – сайт Ассоциации гражданских инспекторов, 2008 – Режим доступа: www.control-prpc.ru, свободный.

быть явочным, уведомительным или разрешительным. Это зависит от степени публичности органа власти и информационной политики учреждения.

По результату гражданский контроль должен вести к корректировке выявленных недостатков со стороны власти. *По составу участников* гражданский контроль можно охарактеризовать как индивидуальный и коллективный. Индивидуальный гражданский контроль осуществляется силами гражданина, но в интересах общества. Воздействие на власть при индивидуальном контроле может происходить с помощью обращений в сами органы власти и более компетентные структуры: политические партии, общественные организации, средства массовой информации, прокуратуру, суд и т.д.

По месту проведения на региональном уровне гражданский контроль может охватывать вопросы регионального значения или концентрироваться на проблемных территориях (округ, район, квартал, улица, двор, подъезд). *По сферам управления регионом* гражданский контроль может осуществляться во всех сферах управления: экономическая, социальная политика, городское хозяйство, строительство, сельское хозяйство и т.д. *По времени проведения* мероприятия гражданского контроля могут быть разовые, перманентные (постоянные) и дискретные (периодические).

В научной и учебной литературе можно встретить классификацию контроля по другим признакам: по времени проведения (предварительный, текущий, последующий), по срокам выполнения (оперативный, периодический), по источникам данных (документальный, фактический)¹.

3. Современное состояние институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах Российской Федерации характеризуется относительно низкой степенью гражданской активности и зрелости институтов гражданского общества.

Состояние процесса институционализации гражданского контроля над деятельностью власти в регионах страны во многом зависит от позиции региональной власти, ее активности во взаимоотношениях с общественными и политическими организациями, гражданами и институтами гражданского общества, развитости ресурсов и влияния самих региональных общественных организаций и гражданской активности населения региона. Проведенный анализ показал, что, несмотря на невысокую гражданскую активность населения России, в стране осуществляется процесс институционализации гражданского контроля над деятельностью власти. Инициатором этого процесса, как правило, выступает сама власть.

¹ Мерзликина Е.М. Контроль и ревизия: Учеб. Пособие. – М.: Издательство РИОР, 2005. – с. 80.

По данным проведенного в 2008 года исследования¹ институционализация гражданского контроля власти развивается на территории России неравномерно и напрямую связана с развитием институтов гражданского общества

В субъектах Российской Федерации, где население отличается более высоким уровнем дохода, образования и долголетия, оно и более активно участвует в общественных делах. У российских граждан наблюдается стремление к объединению, которое естественным образом вырастает из давних традиций солидарности и взаимопомощи. Ограниченность влияния граждан на проблемы, связанные с деятельностью органов власти, напрямую связаны с недостаточными навыками инициативных коллективных действий.

Результаты исследований свидетельствуют, что российские граждане недооценивают роль, которую способны играть структуры гражданского общества в вопросах контроля над деятельностью власти. На сегодняшний день в стране нет полного представления о многообразии его форм и видов. Проводимые в России исследования состояния этой сферы деятельности носят фрагментарный, часто субъективный и разовый характер, что не позволяет отследить динамику происходящих здесь процессов.

Как уже было отмечено, одной из эффективных институциональных форм гражданского контроля над деятельностью государства выступает институт *референдума (всенародного голосования)*. Однако сегодня в России использование этой формы гражданского контроля власти практически прекращено в силу несовершенства законодательства. Принятый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» серьезно ограничивает возможность проведения референдума, особенно в региональных условиях.

Условием эффективного гражданского контроля над деятельностью государства является, в первую очередь, предоставление гражданам соответствующего объема *прав и свобод*. Специфичность политических прав и свобод состоит в том, что они дают возможность каждому гражданину осуществлять контроль и активно участвовать в государственном управлении.

Позитивная практика гражданского контроля в современной России находит выражение в деятельности *института обращения граждан в органы исполнительной власти*. На региональном уровне процесс в этой сфере проходит более быстрыми темпами, чем на федеральном уровне. К моменту подписания Федерального закона в мае 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» подобные нормативные акты действовали уже в 73 регионах России. С точки зрения институционализации гражданского контроля, представляют интерес и требуют особого подхода те обращения, которые затрагивают большое количество населения и несут контрольную

¹ Результаты исследования социальной базы российского гражданского общества, проведенного Лабораторией исследования гражданского общества ГУ ВШЭ (2008 г.), на основе данных всероссийских репрезентативных опросов населения по технологии Георейтинга (сбор информации проведен Фондом «Общественное мнение», 2007 г. Подробнее см. Мерсиянова И. В. Роль индивидуального субъекта и его персональных практик в формировании гражданского общества в России // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л. И. Якобсона. М.: Изд-во «Вершина», 2008.

функцию – обоснованные жалобы на чиновников, протесты общественности по принятому решению и т.п.

Как уже подчеркивалось, в период низкой гражданской активности и неразвитого гражданского общества государство становится катализатором процесса институционализации гражданского контроля над деятельностью власти в стране. Примером этому стало зарождение новой формы взаимодействия власти и общества через создание специальных *общественно-государственных организаций*, в основе функционирования которых лежит осуществление гражданского контроля и прямой передачи его результатов лицам, принимающим решения.

Под общественно-государственными организациями принято понимать организации, созданные органами государственной власти или должностными лицами для взаимодействия с гражданами и их объединениями на добровольной основе при участии представителей, как самой власти, так и общественности. Примерами здесь могут служить *Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека* и *Общественная палата*.

Важной институциональной формой гражданского контроля власти призвана выступать *система уполномоченных по правам человека, которая распространена и в регионах России*. Однако этот институт пока находит слабую поддержку у граждан и их объединений, а органы государства неохотно следуют его рекомендациям.

Традиционно одним из важнейших институтов гражданского контроля над деятельностью власти являются *политические партии*. Место и роль политических партий в системе гражданского контроля над властью детерминировано их двоякой природой: они являются одновременно элементом гражданского общества и частью государственного механизма. Политическая партия служит своего рода мостом, каналом трансляции интересов гражданского общества к государству.

В результате поправок к пункту 2 статьи 36 Федерального закона № 95-ФЗ от 11 июля 2001 года «О политических партиях»¹ внесены существенные коррективы в деятельность региональных партийных систем, исключая из политического процесса все политические организации, не имеющие общероссийского статуса. Все региональные политические партии в результате оказались «вне закона», уступая свое место региональным отделениям общероссийских политических партий.

Эффективным институтом гражданского контроля на региональном уровне могут выступать *средства массовой информации* – периодические печатные издания, радио-, теле-, видеопрограммы, кинохроникальные программы, иные формы периодического распространения массовой информации². В

¹ Информация о выборах и референдумах {Электронный ресурс} М. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ, 2009 – Режим доступа: www.cikrf.ru, свободный

² ст. 2 закона РФ от 27.12.1991 № 2124 «О средствах массовой информации» // Российская газета – 1992 – 08 февраля

современной России и регионах страны средства массовой информации назвать свободными практически нельзя. Сегодня они активно отстаивают не общественные интересы, а интересы крупных финансовых групп, которыми финансируются и контролируются. В результате их деятельности меняется представление о реальном положении дел, что негативно сказывается на развитии процесса институционализации гражданского контроля над деятельностью государства.

Институтом гражданского контроля над деятельностью государства может быть признано также *общественное мнение*¹. В данном случае под общественным мнением, как правило, понимают устойчивые представления по ключевым социально-политическим вопросам, общие для существенных групп избирателей. Известно, что общественное мнение формируется как под влиянием повседневной жизни, так и «внешней информации». Этот феномен – объект внимания различных объединений граждан и власти. Опираясь на общественное мнение, власть влияет на повседневную жизнь, предпринимает конкретные шаги по минимизации протестных выступлений граждан, волевым порядком разрешает социально-политические конфликты. Если же общественное мнение не соответствует вектору деятельности власти, ее институты вынуждены корректировать свою практику.

4. Совершенствование институционализации гражданского контроля над деятельностью государства в регионах современной России осуществляется по таким основным направлениям, как гражданско-правовое, политико-образовательное и общественно-организационное.

Совершенствование институционализации гражданского контроля над деятельностью государства – это в первую очередь задача институтов гражданского общества. С другой стороны, позитивные преобразования могут происходить только в том случае, когда они осуществляются сильным и заинтересованным государством. В этой связи автор полагает, что государству необходимо активизировать усилия с целью совершенствования институционализации гражданского контроля над властью в регионах современной России по нескольким направлениям.

Гражданско-правовое направление связано с совершенствованием правовой политики в интересах обеспечения контрольных функций гражданского общества и направлено на последовательную и системную деятельность по формированию нормативно-правовой базы в этой сфере. В настоящее время как рядовые граждане, так и чиновники не знакомы с теоретическими и практическими основами гражданского контроля, его роли и места в системе взаимоотношений «общество-государство», а также с технологиями (алгоритмом действий) его осуществления. Очевидно, данное направление не может быть реализовано без приведения федерального и местного законодательства о гражданском контроле под один знаменатель.

¹ Кабыткина И. Б. Гражданское общество как источник формирования региональной политической элиты современной России. Автореф. дис. канд. полит. наук / М., 2005 – 21 с.

Законодательная неопределенность и незавершенность сдерживает формирование системы гражданского контроля. Правовое оформление такого сложного социально-политического механизма, как гражданский контроль, с сочетанием его разных видов и взаимодействием на разных уровнях, требует времени и научного обоснования. По мнению автора, данная проблема представляет собой одну из важнейших проблем общества, и решать ее нужно совместными усилиями органов власти и институтов гражданского общества. От степени ее решения зависит и эффективность системы гражданского контроля власти.

Одним из существенных недостатков, который определяет наличие дисфункций в гражданском контроле над властью, является отсутствие понятий «гражданское общество» и «гражданский контроль» в Конституции Российской Федерации. Кроме того, модель государственного устройства, закрепляемая в Основном законе РФ, на взгляд автора, не вполне способствует развитию гражданского общества. В основополагающем законе страны отсутствуют конкретные положения, позволяющие институтам гражданского общества осуществлять контроль над деятельностью органов власти. По мнению ряда ученых и общественных деятелей, эти недостатки необходимо устранять.¹ Необходимо также разработать и принять Федеральную программу по правовой политике в сфере гражданского контроля над деятельностью государства, федеральные законы «О гражданском контроле» и «О парламентском контроле органов власти», которые должны сыграть определяющую роль во взаимоотношениях общества и государства в этой сфере. Условием повышения эффективности гражданского контроля над властью выступает правовое обеспечение открытого доступа к информации. Важным шагом в этом направлении может стать Федеральный закон «Об обеспечении доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и решениям, затрагивающим их права, свободы и законные интересы».

Немаловажную роль в системе гражданского контроля над деятельностью государства играет институт государственной службы. Как следует из положений Конституции РФ, государственная служба является социально-правовым институтом, призванным обеспечить реализацию целей, и функций государства с учетом интересов граждан и их объединений.

Еще одной проблемой, затрудняющей контрольные функции институтов гражданского общества над деятельностью власти, является отсутствие разработанных положений профессиональной этики государственного служащего и ответственности за ее нарушения. Трудно не согласиться с распространенным

¹ См. например Осейчук В. И. Россия нуждается в Конституции гражданского общества // Ученые записки. Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 2 – Тюмень, 2001 – С. 205 – 206; Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. № 4; Чиркин В. Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право – 2000 – № 6; Пекин Л. Б. Конституционная реформа в России: кризис или очередной этап? // Правоведение – 2001 – № 2 и др.

мнением многих экспертов, выражающих сомнение в том, что чиновники будут реформировать самих себя и свои структуры в интересах общества¹

Совершенствование законодательной базы должно быть направлено на формирование условий для качественного функционирования общественных организаций местного самоуправления, так как это фактически проблемы становления гражданского общества. Именно в этой сфере удовлетворяются основные потребности граждан, а контроль над деятельностью власти приобретает практический характер.

Политико-образовательное направление Данное направление диктует необходимость целенаправленной качественной подготовки чиновников различных органов власти по вопросам гражданского контроля.

При реализации этого направления особое внимание необходимо уделять политологическим знаниям и привитию демократической политической культуры чиновника. Целью изучения политологии, к примеру, не является превращение каждого чиновника того или иного органа власти в политика. Идея заключается в том, чтобы подготовить его к выполнению именно гражданских функций в общественной жизни, поскольку государственная служба и гражданский контроль являются таковыми.

Только осознание чиновниками своей общественной принадлежности, внутреннее ощущение служения народу, а не государству и его политическому режиму сделает их истинными гражданами. Кроме того, политологические знания – это один из способов современной социализации личности и формирования политической культуры, приобщения к демократическим ценностям².

Политическая культура, основанная на демократических принципах, не приходит сама собой и сама собой не развивается, ее нужно постоянно «подпитывать» и культивировать, что в условиях органов власти вполне возможно. Без нее чиновники так и останутся «винтиками государственной машины», стремящимися закрыться от всех общественных институтов и не способными на конструктивный диалог с обществом в целях преодоления недостатков в системе государственного управления. Политологические знания играют также большую роль в развитии правосознания и являются основой для гражданской социализации личности.

По мнению автора, без осуществления данного направления механизм гражданского контроля, несмотря на принятие самых «правильных» законов и политические устремления чиновников, так и останется нереализованным.

К основным формам политико-образовательного направления совершенствования гражданского контроля над деятельностью власти можно отнести политологическую подготовку как составную часть гуманитарной подготовки, политическое информирование, изучение общественно-публицистических материалов печатных и электронных СМИ, самостоятельную подготовку.

¹ См. Ильин В. В., Ахизер А. С. Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. – М., 1997. – С. 284, Я. б. в чиновники пошел // Российская газета - 2003 - 5 апреля.

² См. Щербинин А. И. Политическое образование как фактор политического процесса. Дис. д-ра полит. наук – М. РАГС, 2000, - 427 с.

Общественно-организационное направление Создание в различных органах власти реально независимых от руководства общественных организаций значительно усилит корпоративный гражданский контроль, основное преимущество которого – действие внутри организации. В данном случае контроль будет осуществляться профессионально компетентными в сфере государственного управления людьми, что представляется достаточно эффективным. Кроме того, внутриведомственный контроль имеет возможность контролировать закрытые сферы деятельности чиновников без опасения утечки информации.

Общественные организации в органах государства, пользующиеся авторитетом не только внутри этих органов, но и вне их, могли бы выступать гражданским началом, основой для гармонизации отношений органов власти с институтами гражданского общества. Это, в свою очередь, будет способствовать преодолению негативного отношения чиновников к гражданскому контролю, как на личностном, так и на организационном уровне и сделает власть более открытой для граждан страны.

Общественные организации в органах государства способны выполнять не только контролирующую, но и представительскую функции в гражданском обществе. К примеру, ответ представителей общественности в органах власти на заведомо ложную или провокационную информацию в СМИ об их деятельности будет более убедительным в глазах читателей, чем стремление руководителя «спасти честь мундира». По сути, речь идет о создании защитных механизмов органов власти от деструктивных общественных проявлений, противостоять которым целесообразнее именно общественными же силами.

Следует подчеркнуть, что осуществление гражданского контроля над деятельностью государства со стороны гражданского общества приобретает особое теоретическое и практическое значение, особенно в регионах России. Институционализация гражданского контроля над деятельностью власти на региональном уровне предполагает изменение традиционно сложившихся форм работы как объекта контроля – системы органов государственной власти региона, так и институциональных субъектов – граждан и их объединений (политических партий, общественных организаций и др.), общественно-государственных организаций, средств массовой информации.

III. ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И АПРОБАЦИЯ ЕГО РЕЗУЛЬТАТОВ

Научно-практическая значимость исследования определяется, прежде всего, тем, что полученные результаты привели к ряду практических рекомендаций, реализация которых будет способствовать решению проблемы развития институционализации гражданского контроля над деятельностью государства со стороны структур гражданского общества и органов государственной власти. Данные рекомендации относятся, прежде всего, к области совершенствования законодательства РФ и структуры органов исполнительной власти. Также определены перспективные меры в области теоретических разработок и научно-исследовательской работы.

Теоретические выводы и рекомендации работы могут быть использованы в практике управления политическими процессами в стране, использовании их для построения системы гражданского контроля, в том числе, на региональном уровне. В частности, в работе предлагается система построения гражданского контроля в городе Москве.

Основные положения и выводы диссертации применимы в практике политологических исследований и для научной коррекции деятельности институтов гражданского общества по выполнению ими функции гражданского контроля над властью, могут быть использованы институтами гражданского общества для совершенствования механизмов, форм и методов гражданского контроля над деятельностью государственных и муниципальных органов власти, могут способствовать объединению усилий гражданских и государственных институтов в укреплении национальной безопасности страны и безопасности ее граждан,

Материалы диссертации могут использоваться политологами, социологами для углубления анализа институционализации гражданского контроля над деятельностью государства, разработки новых и углубления имеющихся учебных курсов. Частные выводы и положения диссертации могут оказать существенную помощь в практической деятельности государственных служащих, политических партий, общественных организаций, других институтов гражданского общества.

Апробация работы. Научные выводы и результаты диссертационного исследования прошли апробацию в выступлениях автора на научно-практических конференциях в Московском городском университете управления Правительства Москвы («Управление социально-экономическими процессами в столичном мегаполисе: потенциал развития» 29 апреля 2005 г., «Теория и практика управления городом Москвой: состояние и перспективы развития» 26 октября 2005 г., 07 мая 2009 г. и др.), на методологических семинарах кафедры истории и политологии этого университета, при чтении курса «Принятие управленческих решений» в Институте сервиса Российского государственного университета туризма и сервиса. Диссертантом также подготовлен специальный курс «Гражданский контроль в российской политической практике».

Ряд теоретических положений и практических рекомендаций прошел апробацию в процессе практической деятельности диссертанта по содействию становления и развития институционализации гражданского контроля над органами власти. Так, автором во время работы в Департаменте имущества города Москвы подготовлен и прошел согласование проект распоряжения «О создании Общественного совета Департамента имущества». Результаты исследования использовались им в качестве научной основы создания данного Общественного совета.

Основные положения исследования отражены в научных статьях общим объемом 1,4 п л.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

В ведущих рецензируемых журналах (в соответствии с перечнем ВАК)

1 Актуальные аспекты функционирования некоторых институтов гражданского контроля в регионах России // Власть – 2009 - №8 С (0,2 п л)

2 Политические партии как институт гражданского контроля на региональном уровне // Труды Академии - №53,- М ПА ФСБ России, 2009 С 7-14 (0,3 п л) (издание входит в перечень, утвержденный решением Президиума ВАК Минобрнауки 27 07 2007 г , содержит сведения, составляющие государственную тайну (по проблемам национальной безопасности))

Другие публикации

3 Особенности становления гражданского общества в Москве // Теория и практика управления городом Москвой состояние и перспективы развития материалы научно-практической конференции (29 октября 2004 года) Часть вторая – М МГУУ Правительства Москвы 2005 – С 174-179 (0,2 п л)

4 О принятии политических решений на региональном уровне // Управление социально-экономическими процессами в столичном мегаполисе потенциал развития материалы III научно-практической конференции СНО (29 апреля 2005 года) – М МГУУ Правительства Москвы 2005 – С 273-276 (0,1 п л)

5 Гражданское общество как источник эффективного управления московским мегаполисом // Теория и практика управления городом Москвой состояние и перспективы развития материалы научно-практической конференции (26 октября 2005 года) Часть первая – М МГУУ Правительства Москвы 2006 – С 236-240 (0,1 п л)

6 Гражданский контроль управления мегаполисом (на примере г Москвы) // Материалы IV научно-практической конференции СНО (28 апреля 2006 года) – М МГУУ Правительства Москвы 2007 - С 37-44 (0,4 п л)

7 Классификация методов гражданского контроля // Материалы V научно-практической конференции СНО (4 мая 2007 года) – М МГУУ Правительства Москвы 2008 - С 325-327 (0,1 п л)



А М ШУСТРОВ

Бумага для множительных аппаратов Печать офсетная

Формат 60x84/16 Тираж 100 экз Заказ №816

Типография ООО "ФЭД+", Москва, ул Кедрова, д 15, тел 774-26-96