

УДК 323.25

СОКОЛОВ Александр Владимирович — к.полит.н., доцент кафедры социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова (150000, Россия, г. Ярославль, Советская ул., 14; alex8119@mail.ru)

ИСАЕВА Елена Александровна — к.ю.н., доцент кафедры социального и семейного законодательства Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова (elenia2000@mail.ru)

## ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ: ОПЫТ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

**Аннотация.** В статье раскрывается понятие «гражданский контроль», определяется его социальная значимость. Представлены результаты исследования степени готовности населения принимать участие в общественном контроле за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, выявлены наиболее распространенные практики гражданского контроля, применяемые НКО. На материалах Ярославской обл. изучается также отношение органов власти к подобной активности.

**Ключевые слова:** гражданское общество, гражданская активность, регион

Формирование гражданского общества в России и реализация основных прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции РФ, невозможны без эффективной системы гражданского (общественного) контроля за властью. Классики политической науки отмечали важность и значимость этого элемента общественной жизни. Еще Ж.-Ж. Руссо, И. Кант, Г. Гегель и др. говорили о необходимости «контроля снизу» [Гегель 1990: 335], способов воздействия на него [Руссо 1961: 286-310].

Современный научный дискурс также связан с проблемами социальной значимости гражданского контроля и его корреляции с такими понятиями, как «демократия», «социальное государство». Гражданский контроль выступает в обществе глубинного регулятора, индикатора общественного развития и социокультурного прогресса. Гражданский контроль рассматривается как «неотъемлемая составная часть наиболее эффективного демократического механизма воздействия общества на публичную власть» [Нисневич: 2010]. Соглашаясь с высокой социальной значимостью гражданского контроля, ученые, однако, расходятся в подходах к определению данной категории. Чаще всего гражданский контроль идентифицируют с понятием «общественный контроль», например в концепции федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации», что, на наш взгляд, не совсем корректно. Следует согласиться с мнением тех ученых, которые понимают гражданский контроль как часть института общественного контроля, как организационно оформленную, нормативно закрепленную и постоянно воспроизводимую систему «действий некоммерческих организаций, устанавливающих ограничения на действия органов государственной власти путем принятия собственных обязательств в процессе реализации общественных интересов» [Клиньшанс 2011].

В оценках развитости гражданского контроля в России наблюдается достаточное единообразие экспертных оценок. Как полагают специалисты, «гражданский контроль в современном российском обществе находится в кризисном состоянии» [Исакова 2012]. О существовании зрелого института гражданского контроля как реального механизма гражданского общества пока еще говорить рано [Арутюнян 2011].

Рассматривая вопрос реализации гражданского (общественного) контроля на практике, попытаемся определить степень готовности населения принимать участие в общественном контроле за органами государственной власти и местного самоуправления, выявить наиболее распространенные практики гражданского контроля, применяемые НКО, определить отношение органов власти к подобной активности.

14 апреля 2014 г. ФОМ опубликовал данные об оценке готовности россиян объ-

единяться, чтобы постоять за свои права<sup>1</sup>. Несмотря на невысокую оценку такой готовности в целом, больше половины наших сограждан (52%) утверждают, что сами они готовы объединяться в борьбе за свои права с другими людьми. Наиболее активны здесь молодые участники опроса (среди них готовы объединяться 59%) и жители городов с численностью населения от 50 до 250 тыс. чел. (61%). Не готовы к совместным действиям в этом направлении 32% россиян: чаще других сообщают об этом жители городов-миллионников, люди в возрасте и люди с невысокими доходами.

47% общего числа респондентов уверены, что население не готово отстаивать свои права. Чем образованней респондент, тем меньше он уверен в готовности граждан отстаивать свои права. Так, 40% респондентов с средним общим образованием и ниже уверены в такой готовности граждан, среди респондентов со средним специальным образованием таких 37%, с высшим – 28%. В Москве лишь 22% убеждены в готовности россиян отстаивать свои права, в городах-миллионниках – 26%, в городах с населением от 250 тыс. до 1 млн – 32%, в городах с населением менее 250 тыс., а также в поселках городского типа их доля составляет 44%, в сельской местности – 39%.

Из 1 500 респондентов 52% готовы объединяться с другими людьми, чтобы отстаивать свои права, 32% – не готовы, 18% воздержались. Чаще других готовы объединяться: интернет-аудитория (59%), молодежь от 18 до 30 лет (59%), жители городов с населением от 50 до 250 тыс. человек (61%), жители Уральского федерального округа (64%). Чаще других не готовы объединяться: жители Приволжского федерального округа (38%), с доходом менее 9 000 руб. (40%), люди старше 60 лет (43%), жители городов-миллионников (44%).

С целью изучения региональных особенностей гражданского контроля в Ярославской обл. в ноябре-декабре 2013 г. – январе-феврале 2014 г. были проведены: опрос населения Ярославской обл. методом телефонного опроса с выборкой в 639 совершеннолетних жителей Ярославской обл. (выборка статистически репрезентативна по полу и возрасту, стандартная ошибка выборки 3,9%); опрос руководителей 54 некоммерческих организаций Ярославской обл.; опрос 52 представителей органов власти и местного самоуправления.

Для каждой из данных групп был разработан уникальный опросник, позволяющий учитывать роль каждого субъекта в реализации того или иного вида гражданской активности. Как демонстрируют результаты исследования, уровень развития гражданского контроля в Ярославской обл. относительно низкий – участники исследования оценили его в среднем в 3,7 баллов (см. табл. 1).

Таблица 1

**«Как вы считаете, в какой степени развит гражданский контроль в Ярославской области?» (от 1 до 10 баллов)**

Контингент	Средний балл
Население	3,75
Представители НКО	3,52
Представители власти	3,70

Значимая доля жителей области лично сталкивались с ситуациями, когда возникла необходимость отстаивать свои законные интересы перед местными и региональными органами власти (26%). При этом чаще всего такие граждане встречаются в сельской местности (40%), реже – в Ярославле, малых и средних городах области (23%). Каждый второй житель, участвовавший в подобных практиках, отметил,

<sup>1</sup> Готовы ли россияне отстаивать свои права? Доступ: <http://fom.ru/obshchestvo/11455> (проверено 15.10.2014).

что участникам удалось решить проблему, отстоять свои законные права (48%), еще 24% отметили, что проблему удалось решить частично. Большинство таких ситуаций возникало в сфере ЖКХ (указали 30% респондентов) и здравоохранения (11%). Примечательно, что 34,7% респондентов из числа жителей Ярославской обл. никогда не слышали о подобных прецедентах (см. табл. 2).

Таблица 2

**Распределение ответов на вопрос: «Сталкивались Вы или Ваши знакомые когда-либо с ситуацией, когда возникала необходимость защищать свои законные права перед местными или региональными органами власти?» (население, %)**

Вариант ответа	Доля респондентов
Да, сталкивался лично	26,0
Слышал, что с такой ситуацией столкнулись знакомые	16,4
Слышал о таких случаях в целом	13,8
Никогда не слышал об этом	34,7
Затрудняюсь ответить	9,1

Большинство граждан, обращавшихся к процедурам общественного контроля, добивались своих целей полностью или частично, что говорит об эффективности таких механизмов. Поэтому треть опрошенных, не слышавших о таких ситуациях, должны знать, что существуют такие способы решения проблем.

Необходимость объединения граждан для взаимодействия с органами власти осознают 70% респондентов, 15% отметили, что в объединении нет необходимости. Готовность принимать участие в подобных объединениях выразили более половины опрошенных граждан (54%). При этом в процессе исследования в структуре потенциальных участников данных объединений не выявлены значимые отличия по таким социально-демографическим категориям, как пол, возраст и образование.

Большинство представителей НКО считают необходимым участие общественных организаций в реализации гражданского контроля: 85% выбрали вариант «да» и «скорее да». 40% опрошенных представителей НКО принимали участие в формальных видах гражданского контроля. Среди наиболее распространенных форм участия общественных организаций в подобной деятельности следует отметить общественные слушания (принимали участие 33% организаций), общественный мониторинг (24%), публичный отчет руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления (24%), общественное обсуждение и общественная экспертиза (22%). Реже встречается участие в общественной проверке (13%) или общественном расследовании (7%). Частота участия в подобных инициативах в большинстве организаций колеблется в диапазоне 1–5 раз.

Большая часть организаций, которые не участвуют в контроле за деятельностью органов власти и местного самоуправления, не владеют технологиями его реализации (26% опрошенных организаций). Среди других причин неучастия – сложность осуществления гражданского контроля (13%), неверие в его успешность (11%), игнорирование органами власти результатов гражданского контроля (9,3%), недостаток времени, чрезмерная занятость (9,3%).

В процессе исследования руководителям НКО предлагалось оценить, какие формы общественного контроля, по их мнению, являются наиболее эффективными и удобными. У половины представителей НКО поставленная задача вызвала затруднение (48%). Чуть более 20% руководителей некоммерческих организаций указали, что наиболее эффективной формой является общественная экспертиза, 15% назвали общественную проверку, 9% представителей НКО обозначили общественный мониторинг как наиболее эффективную форму гражданского контроля.

Среди наиболее удобных форм гражданского контроля – общественный мониторинг (16,7%), общественная экспертиза (13%) и публичный отчет руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления (13,0%).

Главная проблема, связанная с реализацией гражданского контроля, – недостаток информации о нем. Поэтому велико число воздержавшихся при оценке. Люди не знают, как осуществлять контроль и чем это может помочь. Изменить ситуацию призвана просветительская работа, в которую входит организация семинаров, обучающих мероприятий и предоставление полезной литературы о способах общественного контроля.

Большинство опрошенных руководителей общественных организаций считают, что государство готово развивать институты гражданского контроля – 57,4% (варианты ответа «да», «скорее да»). Противоположной точки зрения придерживаются 30,5% представителей «третьего сектора».

Подавляющее большинство вариантов ответа с приставкой «скорее» («скорее да», «скорее нет» – их в общей сложности свыше 80%) говорит о неопределенности в отношении развития институтов гражданского контроля. С одной стороны, настроения по этому поводу более оптимистичные. С другой – не ясно, что будет являться стимулом к развитию этой сферы: будет ли предопределяющей политическая воля государственных органов, либо все чаще инициатива будет исходить со стороны общественности.

Наиболее распространенной формой гражданского контроля, согласно данным опроса представителей власти, является публичный отчет руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления. Данная форма применялась к работе 37% опрошенных представителей органов власти (всего 71 раз). Данная форма была оценена представителями власти как наиболее эффективная (среднее значение – 3,7 баллов по 5-балльной шкале).

Второй формой по частоте участия представителей власти стали публичные слушания. 31% экспертов отметили, что данная форма применялась к их деятельности (частота встречаемости – 45 раз). Эффективность реализации данной формы была оценена чуть выше среднего значения – 2,8 балла. Примерно каждый десятый эксперт указал, что к их деятельности применялись такие формы, как общественная экспертиза, общественная проверка, общественный мониторинг или общественное обсуждение. Последнее эксперты оценили наиболее высоко – 3,1 балла, что чуть выше среднего значения. Остальные формы гражданского контроля были оценены экспертами ниже среднего.

Каждый второй представитель власти считает, что наиболее полезным для их деятельности является публичный отчет (см. табл. 3). Среди других форм гражданского контроля – общественное обсуждение, мониторинг, экспертиза. Несмотря на то что публичные слушания – вторая по популярности форма общественного контроля, лишь 17% представителей власти считают данную форму полезной для их деятельности.

Среди предложений по улучшению форм гражданского контроля, поступивших от представителей власти, можно выделить: информирование население о результатах гражданского контроля; учет уровня образования кандидатов, компетентности в контролируемой сфере при формировании всевозможных общественных комиссий; формирование соответствующей правовой базы, принятие действенного регионального закона об общественном контроле; принятие кадровых решений на основании «народной оценки»; мониторинг и координацию журналистских расследований по темам, связанным с конкретными проблемами, возникающими при реализации приоритетных национальных проектов.

Среди основных сложностей реализации гражданского контроля представители власти отмечают: проблему компетентности контролирующих органов, низкую инициативность граждан, закрытость органов власти – формализм и равнодушие чиновников, отсутствие потребности в гражданском контроле со стороны общества.

Таблица 3

**Распределение ответов на вопрос: «Какие механизмы гражданского контроля Вы считаете полезными для Вашей деятельности» (представители власти, %)**

Варианты ответа	Доля респондентов
Публичный отчет руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления	50,0
Общественное обсуждение	36,5
Общественный мониторинг	32,7
Общественная экспертиза	28,8
Общественное слушание	17,3
Общественная проверка	5,8
Общественное расследование	5,8
Другое	1,9
Затрудняюсь ответить	7,7

56% представителей власти отметили, что в целом учитывают в своей деятельности результаты гражданского контроля (см. табл. 4).

Таблица 4

**Распределение ответов на вопрос: «Учитываете ли Вы в своей деятельности результаты гражданского контроля?» (представители власти, %)**

Вариант ответа	Доля респондентов
Да, всегда	34,6
Да, частично	21,2
Да, но очень редко	17,3
Нет, не учитываем	7,7
Затрудняюсь ответить	19,2

Инструменты гражданского контроля будут эффективными и востребованными, если к их реализации будут привлекаться компетентные люди. Немаловажно наличие у людей мотивации к общественной работе. Также важна заинтересованность в результате работы всех вовлеченных сторон, недопустимость принципа: «делать работу для галочки» и создания лишь видимости активности. Для этого и предлагается создать нормативные основания общественного контроля, сделать этот процесс прозрачным и открытым для населения.

*Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ  
№ 13-33-01227.*

#### Список литературы

Арутюнян Р.Э. 2011. Конституционно-правовой статус институтов обществен-

ного контроля при органах государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета. 22 с.

Гегель Г. 1990. *Философия права*. М.: Мысль. 424 с.

Исакова Ю.И. 2012. Гражданский контроль в условиях формирования демократического общества. — *Вестник Адыгейского государственного университета*. Сер. 1. Регионоведение, философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. Вып. 4(108).

Клиньшанс Е.В. 2011. *Институт гражданского контроля над уголовно-исполнительной системой в условиях политической модернизации России*: автореф. дис. ... к.полит.н. Саратов.

Нисневич Ю.А. 2010. *Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России* Доступ: [http://www.hse.ru/data/2010/11/09/1223230146/Гражданский\\_контроль.pdf](http://www.hse.ru/data/2010/11/09/1223230146/Гражданский_контроль.pdf) (проверено 15.10.2014).

Руссо Ж.-Ж. 1961. Об общественном договоре. — *Избранные сочинения* В 3 т. (пер. с фр.). М.: Художественная литература. Т. 2.

SOKOLOV Alexandr Vladimirovich, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Associate Professor of the Chair of Social and Political Research, Demidov Yaroslavl State University (Sovetskaya str., 14, Yaroslavl, Russia, 150000; alex8119@mail.ru)

ISAEVA Elena Aleksandrovna, *Cand.Sci. (Legal)*, Associate Professor of the Chair of Social and Family Law, Demidov Yaroslavl State University (elenia2000@mail.ru)

## CIVILIAN CONTROL: THE EXPERIENCE OF THE RESEARCH FROM THE POSITION OF POLITICAL SCIENCE

**Abstract.** The article explains the concept of civilian control applying to its social significance. The results of research demonstrate the readiness of the population to take part in public control over authorities and local governing bodies. The authors also identify the most common practices of civilian control that were used by the NGOs. Using the materials of the Yaroslavl region study the author also considers the attitude of the authorities to such activity.

**Keywords:** civic society, civic engagement, region

---

КАТАСОНОВ Антон Владимирович — к.полит.н., руководитель структурного подразделения *Окружного методического центра Западного окружного управления образования, Департамент образования г. Москвы (119454, Россия, г. Москва, ул. Лобачевского, 66; ankatmail@mail.ru)*

## ПРИМЕНЕНИЕ ТЕОРИИ СПРАВЕДЛИВОСТИ ДЖОНА РОУЛСА К ВОПРОСУ О МЕЖГЕНЕРАЦИОННОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ В КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

**Аннотация.** Одним из центральных положений концепции устойчивого развития является нормативное требование сохранить окружающую среду для будущих поколений, т.е. реализовать так называемую межгенерационную справедливость. Отсюда вытекает долг каждого поколения перед грядущими поколениями по сохранению окружающей среды. В статье исследуется проблема рационального обоснования этого долга через применение выводов теории справедливости Джона Роулса, предлагающей своего рода моральный базис для оправдания нормативного утверждения о том, что каждое последующее поколение должно располагать не меньшим объемом ресурсов, чем нынешний.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, устойчивость, комиссия Брундтланд, Роулз, теория справедливости, будущие поколения, межгенерационная справедливость, окружающая среда, природный капитал