

Исакова Юлия Игоревна

соискатель кафедры социологии,
политологии и права
Института по переподготовке и повышению квалификации
преподавателей гуманитарных и социальных наук
Южного федерального университета (ИППК ЮФУ)
тел.: (863) 264-19-12

ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

Isakova Yuliya Igorevna

post-graduate student of the chair of sociology,
politology and law,
Institute for retraining and advanced training of
teachers of humanitarian and social sciences,
Southern Federal University
tel.: (863) 264-19-12

FACTORS OF FORMING MODERN INSTITUTIONS OF CIVILIAN CONTROL IN RUSSIA

Аннотация:

В статье выделены основные социальные факторы формирования современных институтов гражданского контроля в условиях постоянного системного взаимодействия государственных органов и гражданского общества в России с целью преодоления негативных коррупционных процессов и обеспечения устойчивого общественного развития.

Ключевые слова:

социальный институт, гражданский контроль, гражданское общество, формирование институтов.

The summary:

The article highlights the major social factors of the modern institutions of civilian control in a permanent system interaction between state authorities and civil society in Russia in order to overcome the negative corruption processes and to ensure sustainable social development.

Keywords:

social institution, civilian control, civil society, formation of institutions.

Гражданский контроль и общественный мониторинг структурируют социально-экономическое пространство и заставляют государственные и административные органы проводить соответствующую социальную политику более решительно, эффективно и целеустремленно.

Возникновение гражданского контроля как культурно-исторического общественного блага обусловлено объективными потребностями социума в регулировании государственно-частных и бизнес-общественных противоречий и конфликтов. Институты гражданского контроля появляются лишь на определенном историческом этапе национального развития, когда экономические основания развития общества носят индустриальный или постиндустриальный характер. Экономика выступает необходимым источником ресурсов (в том числе социальных), вне и без которых гражданский контроль не может существовать. Только когда общество становится более экономически развитым, а экономическая структура не носит традиционного характера, когда аккумулируется прибавочный национальный продукт, его часть выделяется государством и бизнесом на развитие институтов гражданского контроля.

Уровень экономического развития как фактор развития гражданского контроля играет важную роль, но не меньшее значение имеют и социально-культурные факторы. Очевидно, что доминирующие в обществе культурные паттерны и ценности могут способствовать развитию институтов контроля. Новые паттерны взаимодействия государства, гражданского общества, бизнес-структур и человека, новые способы социально-политического регулирования конфликтных общественных процессов, утвердившиеся гражданские принципы и либеральные ценности в правовой, экономической, символической и духовно-культурной сферах являются «побочным» продуктом доминирующей в обществе культуры общественного участия, сотрудничества и партнерства. И наоборот, если доминирующие культурные ценности в обществе носят патриархально-традиционный характер, то утвердить институты контроля намного сложнее, поскольку приходится преодолевать традиционную косность и инерцию устоявшихся паттернов отношений между обществом и государством. В частности, российские культурные паттерны не особенно направлены на построение равноправных отношений государственно-общественного сотрудничества. В культурной традиции России скорее подразумевается возможность только бинарного отношения к государству: либо «русский бунт, бессмысленный и беспощадный», либо полная покорность, «служение отечеству» [1], апатия и патернализм.

Гражданский контроль возник в особом историческом контексте взаимного воздействия совокупности не только социально-экономических процессов, но и в специфических социокультурных и духовно-религиозных факторов. Особое значение имеет доминирующая в обществе религиозная ментальность и степень личностной ответственности, с которой человек относится к Богу и к окружающему миру, поскольку, как это показывает исторический опыт развития протестантских культур, религиозная ответственность часто на определенном этапе своего развития приводит к гражданскому сознанию и гражданственности.

Одинаково важными являются и политические факторы развития гражданского контроля, среди которых отдельно необходимо выделить:

1. Степень демократизации общественной системы (т. е. того, насколько зоны концентрации интересов граждан и проблемные для общества социальные сектора «покрыты» сетью демократических организаций и коллективных гражданских инициатив (профессиональных, молодежных, творческих, научных, технических, спортивных и др.). При низкой степени демократизации на низовом уровне и доминировании авторитарных политических тенденций развивать институты гражданского контроля намного сложнее.

2. Развитие выборных институтов власти (прежде всего, парламента как главного института прямой выборной демократии). Именно потенциальная выборность, т. е. сменяемость, заставляет власть

прислушиваться к предложениям, жалобам, просьбам и рекомендациям со стороны гражданских организаций. Выборная власть всегда уязвима для гражданского контроля, поскольку политические лидеры, которые стремятся к тому, чтобы их переизбрали, стремятся не совершать порочащих свою партию поступков. И напротив, в случае назначаемой и несменяемой власти (не важно, наследственной или нет), вероятность возникновения институтов гражданского контроля резко снижается, поскольку назначение чиновника зависит скорее от мнения его вышестоящего начальника, а не от избирателя или поддержки со стороны гражданского общества.

3. Степень общественной поддержки существующей социально-политической системы (которая проявляется не только в периоды масштабных избирательных кампаний, но и через опросы, участие населения в специальных акциях в поддержку власти и т. д.). Как отмечает известный российский экономист Е.Г. Ясин [2, с. 9], поддержка населения «делает режим легитимным, даже при свертывании демократических институтов, которые еще не успели доказать гражданам свою полезность и которые общество еще не готово отстать». Граждане, которые поддерживают социально-политическую систему, стремятся активнее участвовать и в делах гражданского общества. И наоборот, если власть вызывает раздражение и неприятие, то социальный протест будет носить скорее неорганизованный и стихийный характер, чем облекаться в правовые действия институтов гражданского контроля.

4. Разделение ветвей государственной власти (которое должно быть прописано в Конституции и конкретизировано на законодательном уровне). Разделение ветвей государственной власти создает между ними потенциальные структурные конфликты, связанные с различными позициями, которые занимают те или иные представители элит. В ситуации обычного для демократических стран некоторого расхождения в интересах и задачах между ветвями власти гораздо легче появиться независимым институтам гражданского контроля, чем когда власть представляет собой единое и неделимое монолитное целое.

5. Наличие профессиональных и некоррупцированных государственных чиновников, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и административных служащих, которые ответственно подходят к гражданским организациям. Коррупционность государства может практически полностью разрушить любое независимое гражданское движение, поскольку чиновники тогда служат тем, кто им непосредственно платит «в конверте», а не интересам страны. Но даже если чиновники являются честными и непрофессиональными – это ненамного лучше, поскольку государственный непрофессионализм может привести к разрушительным для гражданского общества последствиям. Особое значение имеет профессионализм сотрудников правоохранительных и контролирующих органов, т. е. всех тех, кто каждый день в своей работе непосредственно соприкасается с деятельностью институтов гражданского контроля.

6. Наличие независимых от административных органов и политического давления судов, что предусматривает отдельное бюджетное финансирование, социальные льготы и гарантии федеральным судьям, особый законодательный порядок их назначения и снятия. Хорошо развитая судебная система (при этом не имеет особого значения, основывается ли она на прецедентном англо-саксонском праве или на нормативном континентальном) – основа для развития институтов гражданского контроля.

В наиболее общем виде институты гражданского контроля, как и другие институты гражданского общества, нацелены на снижение транзакционных издержек по установлению в обществе отношений сотрудничества. Например, объединение собственников жилья в товарищества собственников жилья в границах единого комплекса недвижимого имущества (кондоминиума), включающего в себя земельный участок и расположенное на нем жилое здание, является одним из наиболее приемлемых способов защиты прав граждан, а также контроля стоимости и качества предоставляемых услуг. Именно институты собственников жилья позволяют создать условия для привлечения дополнительных коммерческих источников финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилищного фонда.

Институты гражданского контроля способствуют минимизации конфликтных взаимодействий между бизнесом, государством и властью, поскольку позволяют не доводить начальные противоречия до открытого конфликта и урегулировать все спорные вопросы мирным и конструктивным путем. Говоря словами американского философа Льюиса Козера, институты гражданского контроля выполняют нормативно обусловленные общественной структурой социальные функции по канализации ксенофобии, недовольства и враждебности, сдерживанию открытых конфликтов и антагонизмов посредством «защитных клапанов» [3, с. 183]. К числу таких «клапанов» можно отнести различного рода общественные форумы, консультационные советы, на которых проводятся совещания гражданских активистов с представителями органов представительной и исполнительной власти и бизнес-структур, партнерские конференции, совместные общественно-государственные комиссии, на которых проходят обязательные по закону диалоги властей и представителей гражданского общества по поводу новых законопроектов, указов президента и других нормативно-правовых актов, общественные экспертизы и мониторинг с участием гражданского общества и т. д.

В условиях трансформационного и структурного социально-экономического общероссийского кризиса непосредственные экономические интересы граждан связаны с обеспечением экономической выживаемости их семей, хотя, конечно, им хотелось бы построить лучшее будущее для своих детей и хотелось бы, чтобы гражданское общество было эффективным и стабильным. Принимая во внимание все перечисленные институциональные особенности сложившегося в стране отношения к гражданской сфере, не приходится удивляться тому, что гражданский контроль не столь эффективен в России, как в западных странах с более развитой культурой гражданственности.

Проблематизированное восприятие взаимоотношений между государством, бизнесом и гражданским обществом приводит к отсутствию у людей значимого и отрефлексированного гражданского интереса, зрелости и гражданского мужества. Обычный человек в российском обществе, как и в советское время, по-прежнему в значительной степени отчужден от участия в делах государства. Но это не означает, что в

глазах индивидов более предпочтительными оказываются идеи свободной конкуренции и рынка; обычно в опросах ценности свободы существенно ниже ценностей стабильного существования и коллективизма.

Деятельность независимых гражданских институтов многими чиновниками рассматривается с нигилистических позиций. Они часто относятся к гражданским институтам (особенно к тем, кто имеет независимую позицию, поддерживает издания независимых СМИ, обладает высоким общественным авторитетом и широкими источниками финансирования, которые селективны в оценке действий правительства и в случае нарушения всегда могут критиковать власти, а также предлагать конструктивные предложения по решению возникающих проблем) как к дисфункциональным элементам, мешающим развитию государства. У активных негосударственных организаций, особенно с богатым опытом разрешения конфликтов с государством и осуществления над ним гражданского контроля, как, например, у российских правозащитных организаций и обществ по защите прав потребителей, в крупных городах-мегаполисах могут отнимать занимаемые ими помещения. Иногда это связано не с осознанными политическими гонениями на оппозиционные гражданские организации, а с повышением требований к эффективности использования муниципальной собственности, а иногда и со стремлением местных администраций наиболее эффективно использовать имеющиеся средства и основные фонды, поскольку негосударственные организации не могут платить за аренду помещения столько же, сколько коммерческие фирмы.

Современная власть не доверяет даже наиболее авторитетным гражданским организациям, не зависящим экономически от политических, административных или бизнес-интересов. Государство по-прежнему стремится доминировать во всех сферах жизни общества (особенно в таких социально значимых сферах, как здравоохранение, социальное обеспечение и образование), все делать самостоятельно без консультаций с другими сторонами, даже если государственные действия затрагивают автономную гражданскую сферу. Высокий уровень социального недоверия к гражданской деятельности, а также уверенность многих чиновников в том, что гражданские организации в России – это просто еще один способ отмывания денег и ухода от налогов, приводят к замедлению развития институтов гражданского контроля.

Гражданские организации также не доверяют государственным властям. Об этом свидетельствует мнение Валерия Федорова, который после изучения данных, полученных на основе проведенных его коллегами социологических исследований национальных проектов, указывает, что в обществе «... главная проблема – кризис доверия. Люди привыкли, что за 15 лет реформ государство реально им не помогало. Оно только декларировало святые цели, на практике же делало все наоборот. После каждой реформы появлялась масса пострадавших от перемен людей. И сейчас, что бы власть ни делала, она всегда будет сталкиваться с этим недоверием. Поэтому люди ищут за каждым шагом власти конспирологию, двойное дно» [4]. Политическим проявлением кризиса доверия являются острые социально-политические конфликты в обществе и отсутствие консенсуса по базовым ценностям и ключевым вопросам дальнейшего развития страны.

Большая часть государственных чиновников не желает отказываться от привычной авторитарной системы управления обществом и расширять сферу гражданской автономии. Участие в гражданских отношениях в условиях аномийной аксиологической неопределенности, социальной турбулентности и вариативности будущего развития российского государства определяется личными интересами (как правило, коррупционного характера). Вероятнее всего, еще длительное время гражданский контроль в российском обществе будет носить ситуационный политический характер и развиваться в зависимости от конъюнктурных интересов тех или иных представителей правящих элит.

Повестка дня гражданского общества по созданию позитивного правового поля может формироваться только изнутри страны, исходя из общественных, национальных и государственных приоритетов. Именно институты гражданского контроля служат своеобразным «испытательным полигоном», где проходят проверку новые идеи социальной ответственности и социального партнерства, где новые вызовы получают первую адекватную оценку. Именно такие организации отличаются максимальной гибкостью, адаптивностью и способностью быстро приспосабливаться к меняющимся внутренним и внешним условиям, обеспечивая приток новых предпринимательских и управленческих талантов как для бизнеса, так и для государственных органов, поддерживая в нации дух инициативности и предприимчивости.

В российских условиях важнейшим фактором развития системы гражданского контроля являются не только государственные власти как главный в обществе институт политического управления и конструирования определенных административно-управленческих стандартов. Продуманная гражданская политика, а не односторонние действия государственных властей предполагает взаимную ответственность всех сторон: государства, бизнеса и гражданского общества. В последнее время в сфере государственно-общественных взаимодействий стали наблюдаться некоторые изменения к лучшему. Об этом свидетельствует, в частности, уже накопленный позитивный опыт Москвы, Московской области и отдельных регионов по стимулированию общественной интеграции, в том числе за пределами непосредственных экономических интересов. В 2009–2010 гг. был принят ряд довольно успешных государственных программ, направленных на поддержку гражданского общества на федеральном и региональном уровнях. Однако в целом существенных перемен в сфере государственно-общественных отношений пока не произошло. Чтобы сохранить позитивную тенденцию, государство должно продолжать играть ведущую роль в осуществлении административных мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина и развитию институтов гражданского контроля.

Ссылки:

1. Троицкий Е. С. Служение отечеству: русская традиция и современность. М., 2008.
2. Ясин Е.Г. Модернизация экономики и система ценностей // Вопросы экономики. 2003. № 4.
3. Козер Л. Функции социального конфликта / пер. с англ. О.А. Назаровой. М., 2000.
4. Цит. по: Колесниченко А. Социолог Валерий Федоров «В отношениях народа и власти – кризис доверия» // Новые известия. 2006. 17 марта.

References (transliterated):

1. Troitskiy E. S. Sluzhenie otechestvu: russkaya traditsiya i sovremennost'. M., 2008.
2. Yasin E.G. Modernizatsiya ekonomiki i sistema tsennostey // Voprosy ekonomiki. 2003. No. 4.
3. Kozer L. Funktsii sotsial'nogo konflikta / transl. from Engl. by O.A. Nazarova. M., 2000.
4. Cit. by: Kolesnichenko A. Sotsiolog Valeriy Fedorov "V otnosheniyakh naroda i vlasti – krizis doveriya" // Novye izvestiya. 2006. March 17.