

УДК 316.3

DOI 10.26425/1816-4277-2018-1-156-161

Грабельных Т.И.  
Лесниковская Е.В.  
Пархоменко А.Н.  
Саблина Н.А.

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ВЛАСТЬ: ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СВЕТЕ СОВРЕМЕННЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ПРАКТИК В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

*Аннотация.* В статье анализируется место и роль института общественного контроля в механизмах взаимодействия гражданского общества и власти. По результатам социологических исследований, проведенных в Иркутской области в период с 2008 г. по 2017 г., обоснована динамика становления института общественного контроля в развитии гражданского общества в отдельном регионе. Через механизмы общественно-государственного партнерства раскрывается понятие «эффективного общественного контроля» над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления. Выявлена тенденция к повышению роли общественных органов (общественных палат, общественных советов) в принятии и реализации решений исполнительных органов государственной власти.

*Ключевые слова:* гражданское общество, власть, институт общественного контроля, эффективность общественного контроля, публичное пространство, общественное мнение, общественно-государственное партнерство.

Grabelnykh Tatyana  
Lesnikovskaia Ekaterina  
Parkhomenko Anastasiya  
Sablina Natalya

## CIVIL SOCIETY AND STATE: THE INSTITUTION OF PUBLIC CONTROL IN THE LIGHT OF MODERN RESEARCH PRACTICES IN IRKUTSK REGION

*Annotation.* The article covers the place and role of the institution of public control in the mechanisms of the interaction of civil society and state. Basing on the sociological surveys conducted in Irkutsk region in 2008-2017, the article grounds the dynamics of formation of public control in the development of civil society in a region. The authors use the mechanisms of public-state partnership to define the concept of “effective public control” over the governmental bodies and municipal authorities. The article shows the tendency of the increasing role of public bodies (civic chambers, public councils) in the decision-making process of the executive branch as well as in the realization of the decisions.

*Keywords:* civil society, power, public control, the efficiency of public control, public space, public opinion, public-state partnership.

Практики взаимодействия общества и власти, проявляясь через социальные формы и механизмы общественного участия, с необходимостью формируют смысловое поле категории «гражданское общество». В центре событийных практик, характеризующих современное гражданское общество, оказываются новые субъекты влияния и пространства позиционирования их социальных связей (в том числе, социального капитала). В отечественной и зарубежной науке в последние годы обосновывается необходимость поиска качественно новых подходов, позволяющих объяснить поведение социальных субъектов и природу общественного участия [1, 2]. Со временем меняются представления о типах и формах взаимосвязи и взаимозависимости государства и общества. На рубеже XX-XXI вв. сформировались устойчивые модели соразвития механизмов государственного и общественного контроля, появились новые технологии общественно-государственного партнерства, отражающие необходимость в управлении и регулировании социального развития, которые по-новому высветили проблемы развития гражданского общества. Учитывая, что с развитием государства потребность в формировании гражданского общества и повышении роли его институтов будет возрастать, актуализировалась научная проблема в разработке новой теории гражданского общества. Об этом свидетельствует современная тенденция к усилению гражданского дискурса по изучению института общественного контроля.

Дискурс о развитии гражданского общества в России претерпел несколько модификаций. Актуальность публичного обсуждения «общественно-государственной» тематики возросла в связи с появлением новых институтов гражданского общества, прежде всего, с легитимацией деятельности института общественного контроля. Общественные палаты и общественные советы олицетворяют современные механизмы «конструктивного» взаимодействия общества и государственной власти, с помощью которых власть устанавливает и поддерживает свое пространство влияния. Между тем, нельзя недооценивать место и роль института общественного контроля в обществе как социальной системе в целом и ее подсистемах. Опираясь на данный методологический принцип – принцип системного развития, проводятся социологические исследования по ключевым проблемам развития гражданского общества [3]. Иркутская область не является исключением. Получение объективной картины о состоянии гражданского общества и основных тенденциях его развития является актуальным для всех заинтересованных сторон – самого общества, государственной власти и общественных структур, в особенности, института общественного контроля.

Так, с момента создания Общественной палаты Иркутской области в регионе проводятся мониторинговые социологические исследования в рамках подготовки итоговых докладов, посвященных вопросам формирования и развития гражданского общества. По заказу Общественной палаты региона исследования проводит социологическая лаборатория региональных проблем и инноваций Института социальных наук и НИЧ ФГБОУ ВО «ИГУ» [4].

Первое комплексное социологическое исследование в Иркутской области, посвященное проблемам формирования и развития гражданского общества, было проведено в 2008-2009 гг. в рамках подготовки Доклада Общественной палаты региона «О состоянии гражданского общества в Иркутской области. 2008 г.» (в опросе населения Иркутской области приняло участие 1100 чел.; в экспертном опросе руководителей органов государственной власти и др. групп экспертов – 67 чел.; в опросе руководителей некоммерческих общественных организаций и объединений – 215 чел.). В этот период в структуре взаимодействия гражданского общества и власти ученые и представители общественного сектора видят шесть составляющих:

- гражданское общество, гражданская активность, гражданские инициативы в Иркутской области;
- условия и ведущие факторы формирования гражданского общества в Иркутской области;
- некоммерческий сектор Иркутской области;
- основные формы самоорганизации гражданского общества в Иркутской области и их уникальность;
- специфика экспертного сообщества и его роль в развитии гражданского общества в Иркутской области;
- легитимность и эффективность механизмов и форм взаимодействия институтов гражданского общества с государством и бизнесом в Иркутской области [4].

Именно в это время в Иркутской области начал формироваться публичный дискурс об эффективности работы Общественной палаты как основного института общественного контроля и приоритетных направлениях ее деятельности.

Второе комплексное исследование состояния и тенденций развития гражданского общества в Иркутской области проводится в 2014 г. в рамках подготовки Доклада «Роль Общественной палаты Иркутской области в формировании гражданского общества в регионе. 2008-2014 гг.», когда создание «исходных условий и эффективных институциональных механизмов формирования гражданского общества региона» напрямую связывается «с повышением роли и эффективности деятельности Общественной палаты Иркутской области в новых условиях расширения полномочий общественных органов» [4]. Структура вопроса видится через призму места и роли гражданских форумов в формировании и развитии гражданского общества в регионе, динамики состояния гражданского общества в процессе институционализации НКО, основных форм самоорганизации гражданского общества, совершенствования экспертной деятельности в механизмах принятия решений, эффективности ключевых механизмов взаимодействия институтов гражданского общества с государством и бизнесом, расширения функций общественного контроля в механизмах принятия решений и др. (вопросе населения Иркутской области приняло участие 1235 чел.; в экспертном опросе руководителей органов государственной власти и др. групп экспертов – 117 чел.; в опросе глав и представителей муниципальных образований – 49 чел.).

Таким образом, как в условиях социальной стабильности, так и социальной нестабильности, активно проводятся исследования состояния и тенденций развития гражданского общества. Среди ключевых проблем, сдерживающих динамику его формирования и развития в кризисный период в рассматриваемом регионе, были выявлены: недостаточная оформленность структур гражданского общества на территории Иркутской области; неэффектив-

ность деятельности существующих институтов гражданского общества, их малочисленность; неготовность власти рассматривать общественный сектор как равноправного партнера в решении актуальных проблем Иркутской области и ее населения; неравномерное развитие общественных институтов и сектора НКО в регионе и др. [4]. Это явилось основанием для постановки приоритетных задач Общественной палаты Иркутской области на ближайшие годы: развитие институтов гражданского общества и более широкая реализация гражданских инициатив; повышение эффективности взаимодействия гражданского общества с органами государственной власти всех уровней, органами местного самоуправления, бизнес сообществом и др.

В апреле-мае 2017 г. по заказу Общественной палаты Иркутской области был проведен экспертный опрос руководителей исполнительных органов государственной власти Иркутской области и руководителей Законодательного Собрания Иркутской области (51 чел.), а также руководителей и членов общественных советов (65 чел.) о работе субъектов общественного контроля, по результатам которого выявлена тенденция к повышению роли общественных органов (общественных палат, общественных советов) в принятии и реализации решений исполнительных органов государственной власти [5]. Обозначились две ключевые проблемы: повышение уровня доверия граждан к деятельности органов государственной власти и обеспечение учета общественного мнения в механизмах принятия решений исполнительным органом государственной власти. Экспертные мнения и оценки нашли отражение на V Байкальском гражданском форуме «Гражданское общество в Иркутской области: прошлое, настоящее, будущее» (г. Иркутск, 23-24 июня 2017 г.).

10-23 ноября 2017 г. социологической лабораторией проведен онлайн-опрос населения Иркутской области «Гражданское общество и власть», который имел своей целью выявление мнения населения об особенностях взаимодействия гражданского общества и власти в современных условиях. В исследовании приняло участие 600 чел. Выделено 11 смысловых единиц анализа, позволяющих в полной мере через общественное мнение представить феномен общественного участия: институт общественного контроля в Иркутской области в фокусе общественного мнения; взаимодействие общественного сектора и населения с властью: общественное мнение о механизмах саморегуляции и системе лояльности; основные «носители» культуры публичного пространства в Иркутской области; уровень культуры публичного пространства в Иркутской области в разрезе мнений и оценок населения региона (на примере городской и сельской среды); социальное самочувствие населения Иркутской области: позиции в решении социальных проблем; общественное мнение о состоянии национальных и этнических вопросов в Иркутской области; гражданское общество и власть в перспективах развития Иркутской области до 2030 г.; гражданские лидеры в развитии гражданского общества Иркутской области: позиции и роль в публичном пространстве; роль экспертных технологий в развитии культуры публичного пространства Иркутской области; «сибирская ментальность» как внутренний фактор развития гражданского общества в Иркутской области; технология обеспечения информационной открытости во взаимодействии гражданского общества и власти.

По результатам онлайн-опроса отчетливо видно, что вопрос о повышении эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на сегодняшний день сохраняет свою актуальность. И именно с этим связывается основная цель общественного контроля. В то же самое время прослеживается выход на новый уровень взаимодействия государственных и общественных структур (институтов общественного контроля). По представленным результатам исследования обнаружилось, что существует острая потребность в объективности и достоверности данных при обеспечении информационной открытости во взаимодействии гражданского общества и власти, что является одной из отличительных характеристик современной культуры публичного пространства. К выводу о достижении определенного уровня эффективности взаимодействий гражданского общества и власти приходят и другие отечественные ученые – В. Н. Якимец, Л. И. Никовская и др. По итогам проведенной исследовательской и практической работы, они справедливо резюмируют, что «... в нынешних условиях мы наблюдаем противоречивую ситуацию по развитию институтов публичной политики, и в частности, института формирования и продвижения общественных интересов. Проведенная нами исследовательская и практическая работа проблематизировала общий контекст этой ситуации – как сделать эффективной систему социального представительства общественных интересов в условиях незавершенности процесса трансформации, как приспособить управленческий механизм государства к заметным сдвигам в гражданском обществе, чтобы суметь более адекватно учесть возрастающий плюрализм социальных групп и их социокультурных, национальных предпочтений. А с другой стороны, само гражданское общество задается вопросом – насколько оно эффективно, организовано,

консолидированно и компетентно для артикулирования, продвижения и защиты общественных запросов, готово к системной и кропотливой работе по взаимодействию со специалистами госуправления, обладает ли необходимым уровнем профессионализма, чтобы представить независимую экспертную оценку и контроль деятельности органов власти, что и делает гражданское общество самостоятельным и сильным игроком...» [3, с. 137].

Материалы исследования по Иркутской области свидетельствуют, что в условиях становления демократического государства в России проблема эффективного общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления приобретает большое значение [6]. Во многом это связано с известными негативными социальными явлениями и процессами, которые неизбежно отражаются в той или иной степени на деятельности власти в любом государстве: злоупотребления полномочиями, бюрократизм, коррупция, возможность действовать по усмотрению и т. д. Следует отметить, что в России пока еще слабо развиты эффективно работающие системные институты общественного контроля. Вместе с тем, общественные палаты регионов, общественные советы при исполнительных органах власти, общественные советы муниципальных образований, другие институты гражданского общества стремятся сделать работу в данном направлении более результативной.

Так в рамках проведенного опроса жителей Иркутской области «Гражданское общество и власть» был задан вопрос об основной цели института общественного контроля. Большинство полученных ответов свидетельствует о том, что общественный контроль позволяет повысить эффективность деятельности властных органов (23,7 %) и обеспечить законность в сфере государственного управления, а также снизить риски принятия противоправных решений (22,4 %) (см. табл. 1). Важно отметить, что данного мнения придерживаются как городские (22,2 % и 22 %, соответственно), так и сельские жители (29,1 % и 23,8 %, соответственно).

Таблица 1

**Распределение ответов на вопрос  
«В чем, по вашему мнению, состоит основная цель общественного контроля?»**

№	Варианты ответов	Кол-во ответов	Доля ответов, в %
1.	Повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления	277	23,7 %
2.	Обеспечение законности в сфере государственного управления, снижение рисков принятия и реализации противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений	261	22,4 %
3.	Обеспечение социальной и политической стабильности в обществе, более полной реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства	246	21,1 %
4.	Формирование и развитие гражданского правосознания	174	14,9 %
5.	Развитие институтов гражданского общества	150	12,9 %
6.	Затрудняюсь ответить	48	4,1 %
7.	Другое (а именно: «чтобы сохранить власть»; «обеспечение политической стабильности»; «общественная самооборона»; «основная цель в контроле общества и общественного мнения» и др.)	11	0,9 %
<b>Всего</b>		<b>1167</b>	<b>100,0 %</b>

*Составлено авторами по материалам исследования*

По результатам дифференцированного анализа видно, что для респондентов от 18 до 30 лет наиболее важной целью общественного контроля является обеспечение социальной и политической стабильности в обществе, более полной реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства (23,0 %). На второй позиции по данной возрастной группе – «повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» (22,6 %).

Примечательно, что 42,2 % опрошенных жителей Иркутской области считают, что общественный контроль над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления правильнее осуществлять объединенными силами всех общественных организаций, бизнес сообщества и усилиями отдельных граждан (см. табл. 2). Также ведущая роль в обеспечении общественного контроля отдана общественным советам и общественным палатам (23,7 %). Важно подчеркнуть, что респонденты отметили важность обеспечения прозрачности государственной информации и сочли возможным создание экспертных сообществ и профессиональных групп для проведения общественного контроля.

Таблица 2

**Распределение ответов на вопрос «Как вы считаете, общественный контроль над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления правильнее осуществлять?»**

№	Варианты ответов	Кол-во чел.	Доля, в %
1.	Объединенными силами всех названных субъектов	253	42,2 %
2.	Силами специально созданных или существующих общественных советов, общественных палат	142	23,7 %
3.	Силами специально созданных или существующих некоммерческих общественных организаций	75	12,5 %
4.	Затрудняюсь ответить	52	8,7 %
5.	Путем создания специальных союзов (ассоциаций) представителей бизнес сообщества	40	6,7 %
6.	Усилиями отдельных граждан	30	5,0 %
7.	Другое (а именно: «путем создания союзов, экспертных сообществ и профессиональных групп»; «отдельными гражданами, НКО и бизнесом»; «прозрачностью, дать возможность через интернет писать отзывы о работе определенной государственной структуры на ее сайте»; «голосом и отзывом каждого гражданина РФ» и др.)	8	1,3 %
<b>Всего</b>		<b>600</b>	<b>100,0 %</b>

*Составлено авторами по материалам исследования*

Подводя итоги, отметим необходимость расширения гражданского дискурса по изучению института общественного контроля и перспективность научных разработок в данном направлении. Принимая во внимание, что общественный контроль государственной деятельности в значительной степени видится как механизм, с помощью которого общественными и иными объединениями граждан обеспечивается повышение эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и законность в сфере государственного управления, а также снижение рисков принятия и реализации противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений, – важно видеть в динамике его базовые составляющие (системные и институциональные характеристики). В этой связи современные исследовательские практики должны стать надежным инструментом конструирования и адекватной интерпретации социальных взаимосвязей гражданского общества и власти.

*Библиографический список*

1. Библиотека социологической лаборатории региональных проблем и инноваций Института социальных наук и НИЧ ФГБОУ ВО «ИГУ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://socio.isu.ru/ru/sociolab/library1/library1.html>, режим доступа свободный (дата обращения 22.11.2017).
2. Вавилина, Н. Д. Социальный портрет регионов Сибири / Н. Д. Вавилина // Регион: Экономика и социология. – 2012. – № 3. – С. 90–93.



3. Грабельных, Т. И. Механизмы общественного участия в современной стратегии общественно-государственного партнерства в России / Т. И. Грабельных, Е. В. Лесниковская // Казанский социально-гуманитарный вестник. – 2017. – №1 (24). – С. 25–29.
4. Грабельных, Т. И. Роль общественных советов в установлении «консенсусного» взаимодействия органов власти и общественности / Т. И. Грабельных // Политический консенсус в XXI веке: противодействие идеологии терроризма и обеспечение безопасности : сб. науч. тр. / ФГБОУ ВО «ИГУ» ; [науч. ред.: Т. И. Грабельных]. Иркутск : Изд-во ИГУ, 2017. С. 186-188.
5. Никовская, Л. И. О взаимодействии институтов гражданского общества и органов власти при отстаивании общественных интересов в сфере экологии (на примере озера Харовое в Казани) / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 7 (86). – С. 132–137.
6. Скалабан, И. А. В поисках солидарности. Общественное участие в зеркале теории социального капитала / И. А. Скалабан // Вестник Новосибирского государственного университета экономики и управления. 2015. – № 1. – С. 304–315.

#### References

1. Biblioteka sotsiologicheskoy laboratorii regionalnykh problem i innovatsiy Instituta sotsialn'nykh nauk i NICH FGBOU VO "IGU" [*Library of the sociological laboratory of regional problems and innovations of the Institute of Social Sciences of Irkutsk State University*]. Available at: <http://socio.isu.ru/ru/sociolab/library1/library1.html>
2. Vavilina N. D. Sotsial'niy portret regionov Sibiri [*The social portrait of Siberian regions*]. Region: ekonomika i sotsiologiya [*Region: economy and sociology*], 2012, I. 3, pp. 90–93.
3. Gabelnykh T. I. Mekhanizmy obshchestvennogo uchastiya v sovremennoi strategii obshchestvenno-gosudarstvennogo partnerstva v Rossii [*The mechanisms of civic participation in the modern strategy of public-state partnership in Russia*] // Kazanskiy sotsialno-gumanitarniy vestnik [*Kazan social-humanitarian bulletin*], 2017, I.1 (24), pp. 25–29.
4. Gabelnykh T. I. Rol' obshchestvennykh sovetov v ustanovlenii «konsensusnogo» vzaimodeystviya organov vlasti i obshchestvennosti [*The role of civic chambers in the consensus interaction between the state and the public*]. Irkutsk, Izd-vo IGU, 2017, pp. 186–188.
5. Nikovskaya L. I. O vzaimodeystvii institutov grazhdanskogo obshchestva i organov vlasti pri otstaivanii obshchestvennykh interesov v sfere ekologii (na primere ozera Kharovoe v Kazani) [*On the interrelation of civil society institutes and the government in pursuing public interests in the sphere of ecology*]. Nauka i obrazovanie: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie [*Science and education: economy; enterprise; law and management*], 2017, I.7 (86), pp. 132–137.
6. Skalaban I. A. V poiskakh solidarnosti. Obshchestvennoye uchastie v zerkale teorii sotsial'nogo kapitala [*In search of solidarity. Civic participation in the mirror of social capital theory*] // Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i upravleniya [*Bulletin of Novosibirsk state University of Economics and management*], 2015, I. 1, pp. 304–315.