

---

**УДК 351.9**  
**ББК 67.401.06**  
**И 85**

**Ю.И. Исакова,**

*кандидат юридических наук, докторант кафедры социологии, политологии и права ИППК ЮФУ, г. Ростов-на-Дону, тел.: 8(863) 264-19-12, artemkalub@mail.ru*

## **Гражданский контроль в условиях формирования демократического общества** (Рецензирована)

**Аннотация.** В статье “Гражданский контроль в условиях формирования демократического общества” анализируется социальная специфика институтов гражданского контроля в трансформационных условиях формирования демократического общества. Автор рассматривает институциональные и сущностные особенности современного демократического общества и приходит к выводу о зависимости демократического развития государства от степени развития независимых и автономных институтов гражданского контроля за государственными и административными органами, а также бизнес-структурами.

**Ключевые слова:** демократия, гражданское общество, государство, гражданский контроль, демократическое общество.

**Yu.I. Isakova,**

*Candidate of Jurisprudence, Doctoral Candidate of Sociology, political science and Law, IPPK YuFU, Rostov-on-Don, ph.: (863) 264-19-12, e-mail: artemkalub@mail.ru*

## **Civil control in the conditions of formation of democratic society**

**Abstract.** An analysis is made of social specifics of institutes of civil control in transformation conditions of formation of democratic society. The author considers institutional and intrinsic features of modern democratic society and comes to a conclusion about dependence of democratic development of the state on extent of development of independent institutes of civil control of the state and administrative authorities, as well as business structures.

**Keywords:** democracy, civil society, state, civil control, democratic society.

Хотя и существует множество определений демократии (например, т.н. «исламская демократия», концепция которой в настоящее время довольно популярна на Ближнем Востоке), самым минимальным набором обязательных сущностных признаков по-прежнему обладает трактовка, предложенная Й. Шумпетером и С. Хантингтоном [1]. Под «демократией» они понимают политический режим, для которого характерны периодические выборы между кандидатами, честно конкури-

рующими за получение большинства голосов от взрослого населения территории. Теоретики этого направления считают ключевой характеристикой гражданского контроля активное участие граждан в общественной жизни, для этого необходимо обеспечение равных прав и обязанностей граждан. Основным стержнем гражданского контроля становятся горизонтальные связи взаимности и кооперации, а не вертикальные связи иерархической власти и зависимости. Только в этом случае

---

политические и государственные лидеры несут ответственность перед свободными гражданами.

Согласно подходу К. Поппера, современное открытое демократическое общество с эффективной рыночной экономикой «...может нормально функционировать лишь при условии, что они, граждане, доверяют друг другу, как это свойственно людям, и знают, что требуется от них: честность, порядочность и истина. В обществе должна существовать элементарная степень взаимного доверия. Однако ничто не приведет к этой цели быстрее, чем доверие к власти закона ..., т. е. доверие к правовым институтам государства и к чиновникам, несущим ответственность за исполнение закона» [2].

По Й. Шумпетеру, демократия — это определенный способ институционализации политических решений в условиях иррационального характера повседневной общественной жизни, при котором для их принятия индивидам нужна власть. Демократия не означает непосредственную власть народа. «Демократия значит лишь то, что у народа есть возможность принять или не принять тех людей, которые должны им управлять». Политической и государственной власти добиваются с помощью институциональных средств конкуренции за голоса избирателей. Результат таких выборов должен определять руководителей, которые формируют государственную политику, в т. ч. внешнюю и военную [3]. Однако на практике развитие институтов по расширению участия и примирения противоречащих интересов обычно отстает от возрастающего требования большей демократизации и гуманизации общественной жизни.

В некоторых исследованиях также учитывается сбалансированность всех трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной, институциональный характер политических партий (т.е. могут ли политические партии легально действовать и бороться за власть) и степень защищенности экономических прав населения [4]. Другие ученые считают, что демокра-

тия зависит от уровня благосостояния в стране, наличия экономического роста с умеренными темпами инфляции, снижения классового неравенства в доходах, благоприятного международного (в т.ч. и инвестиционного) климата и наличия устойчивых парламентских институтов. Далеко не каждый политический порядок обеспечивает становление здорового демократического и процветающего общества, хотя в целом экономическая статистика подтверждает причинно-следственную взаимосвязь между экономическим развитием, модернизацией и степенью развития институтов гражданского контроля. В частности, активное развитие демократических институтов происходило в эпоху господства свободной рыночной экономики и золотого стандарта в межгосударственных финансовых отношениях. В странах с более высоким уровнем национального дохода демократия наиболее устойчива, поэтому при определенном уровне ВВП на душу населения демократия становится устойчивой политической системой [5].

«Чтобы прийти к демократии, — утверждает Д. Растоу [6], — требуется не копирование конституционных законов или парламентской практики некоей уже существующей демократии, а способность честно взглянуть на свои специфические конфликты и умение изобрести или позаимствовать эффективные механизмы их разрешения». Как полагает Ю. А. Красин, [7] «решающим критерием демократии является не устройство политических институтов, а то, в состоянии ли они найти и применить адекватные национальным традициям и культуре способы аккумуляции и выражения многообразия интересов и устремлений общества». Поэтому «демократия должна быть одухотворена, связана с духовными ценностями и целями народа» [8].

Важным признаком духовно ценностного демократического режима и обязательным условием формирования демократии являются институты гражданского контроля, которые «... скрепляются не только взаимными интересами, обменом благ и услуг,

---

проистекающими из разделения труда, не только общими для всех его членов угрозами и опасностями, но и определенным, более или менее одинаковым пониманием всей совокупности жизненных задач и проблем» [9].

Гражданская свобода и гражданский контроль находятся в диалектическом единстве. Гражданский контроль институционально основывается на способности общественных субъектов к свободному развитию и выбору оптимальных государственного или административного управления в качестве объекта пристального гражданского внимания и наблюдения. Здесь уместно напомнить слова М. Хайдеггера [10] по поводу сущности свободы как цели современной демократии: «...свобода не заключается ни в разнузданности своелюбия, ни в связанности с абстрактными законами. Свобода есть та озаряющая тайна, в просвете которой веет стерегущий существо всякой истины покров и из-за которой этот покров кажется утаивающим. Свобода — это область судьбы, посылающей человека на тот или иной путь раскрытия тайны». Схожую философскую оценку свободе как сущностному единству самоограничения, порядка и контроля давал и Ф. Достоевский: [11] «...если исповедовать свободу без внутреннего самоограничения, она неизменно приведет к распущенности. Ведь человек, хотя и является существом нравственным, все-таки преследует собственные эгоистические цели и интересы. А справедливый общественный порядок, несомненно, должен содержать предписания и запреты, ограничивающие свободу этой человеческой природы».

В современном обществе, в том числе в развитых и демократических странах существуют институты гражданского контроля, с помощью которых осуществляется упорядочение отношений в сфере взаимодействия жизни общества и функционирования государства. Институты гражданского контроля, которые иногда называют консоциальными институтами, поддерживаются возможностями «пакетных сделок», особенно в вопросах,

важность которых носит для социальных субъектов асимметричный характер и когда нет никакой необходимости специально инициировать политические конфликты.

Гражданский контроль как система ценностей является важной составной частью социального механизма трансформации ценностей в обществе, а также их последующего закрепления и воспроизводства. Институты гражданского контроля могут свободно развиваться только в условиях свободного, плюралистического и рыночного общества, в котором отсутствует политический режим личной власти, тоталитаризм, насилие над людьми. В таком обществе должны существовать уважение к закону и морали, принципам гуманизма и справедливости, в которых центральное место занимают интересы и потребности конкретного человека. Выбор в пользу демократии, по мнению В.И. Пантина [12], приводит не только к изменениям в политической системе, «но и самоизменению общества, принятию народными массами иного типа социокультурного развития. Именно иного типа культуры, а не просто рыночной экономики или новых политических институтов».

Демократическая система устойчива за счет множества локальных контролирующих «полицентричных» центров, которые образуют, в свою очередь, локальные социальные порядки. Обычно это множество отдельных гражданских организаций, ассоциаций граждан и локальных общин, которые представляют собой своеобразную школу сотрудничества, повышающую эффективность и стабильность демократического правительства и в которых индивиды руководствуются демократическими убеждениями и нормами приемлемого социального поведения, вступают в непосредственные и комплексные отношения с другими индивидами ради сотрудничества и партнерства, а также занимаются поддержанием и поощрением диалога между поколениями и социальными группами, согласованием их интересов на основе содействия их солидарности и принципам консенсуса.

---

В полицентричной системе общественные субъекты и государственные органы могут заключать взаимные соглашения в пределах ограничений существующих правил. Демократическая полицентричность основана на гражданской солидарности, доверии и терпимости в обществе.

Сфера гражданского контроля должна распространяться не только на государственные и административные органы, но и на многие сферы общественной жизни: религиозная, медицинская, система образования и пр. Гражданский контроль — это ценностное ядро гражданского общества, которое объединяет в себе уважение к законам, правам человека и гражданина. Контроль распространяет реальные моральные стандарты на другие части общества, например, экономические структуры. Качество экономической, политической и социальной жизни в конкретном обществе зависит от уровня гражданского контроля как необходимым условием общественного прогресса и важным инструменте социального и экономического развития. Низкий уровень гражданского контроля в обществе является абсолютно недопустимым условием, препятствующим развитию бизнеса. В то же время чем выше производительность труда и сильнее экономическое развитие, тем большее количество ресурсов должно быть затрачено для направленных на утверждение норм и ценностей гражданского контроля в обществе.

Гражданский контроль представляет собой результат добровольной активности третьего сектора и неправительственных организаций. Этот контроль расширяет пределы свободы и наделяет население властью, вовлекает население в процесс социальных изменений и процессы социальной защиты. Гражданский контроль невозможен без существования свободных гражданских ассоциаций, организаций и групп как объединений равноправных, автономных и активно действующих индивидов, деятельность которых обычно направлена на решение острых социально-экономических проблем

для определенных категорий населения (например, престарелых или многодетных) или на решение конкретных проблем бездомности или СПИД. Еще одним институциональным инструментом гражданского контроля являются научные, академические и образовательные структуры, которые принимают участие в формировании политической повестки и нормотворческих процессах.

Сфера гражданского контроля — это сфера публичного пространства, поскольку социальные агенты, осуществляющие контроль за государственными органами или другими общественными структурами, действуют не как частные лица с собственными интересами, требованиями, интересами по реализации самоопределяющейся индивидуальности, а как публичные агенты. Тем самым сфера гражданского контроля выступает в виде диалектической реализации определенного проникновения сфер публичной политики и частных отношений, индивидуальных действий в общественную и государственную сферы, структурирование саморегулируемых отношений между интересами социального агента и общественными потребностями.

Гражданский контроль — это способ контроля общественных структур за принятием политических и административных решений в отношении основного векторов социально-экономического развития. Такой контроль в российском обществе, как и само общество в целом, подвержен трансформационным процессам. Эти процессы являются сложными и долговременными. Современная социально-экономическая и социально-политическая система России нуждается в большем внимании к проблеме гражданского контроля в контексте развития правового, демократического и рыночного государства. Гражданский контроль — это специфические институциональные и ценностные коллективные образования, обеспечивающие относительную устойчивость связей и отношений в рамках социального взаимодействия государства и общества. Институты гражданского кон-

---

троля возникают в ходе исторического развития демократического общества и исторически возникшей дифференциации основных видов государственного регулирования общественных отношений. Говоря словами Л. Козера, институты гражданского контроля выполняют социальные функции по канализации недовольства и враждебности, сдерживания конфликтов и антагонизмов посредством «защитных клапанов» [13]. Таким образом, гражданский контроль выступает в обществе глубинным регулятором, который является индикатором общественного развития и социокультурного прогресса. Поскольку общество постоянно меняется, динамика изменения институтов гражданского контроля в общественном развитии играет доминирующую роль.

Гражданский контроль в современном российском обществе находится в кризисном состоянии, поскольку его традиционные формы, связанные с формированием советской «коллективной общности» и привязкой общественных институтов к партийно-государственной системе, перестали эффективно действовать. В то же время нормы индивидуального самоконтроля слишком слабы и неустойчивы, чтобы сделать институты гражданского контроля и социального порядка стабильными и интегративно сцепленными.

Нормы и ценности западного общества в процессе реформирования были приняты без соответствующей подготовки и в искаженном виде. Радикальные либеральные социально-экономические реформы почти полностью разрушили всю социально-экономическую и социально-политическую системы, не создав им продуктивной замены. Колоссальные состояния были нажиты не за счет честной работы, а за счет ловкого и незаконного обмена власти на собственность. Экономические институты и, прежде всего, собственность как система нормативно-правовых конструкций так и не получили позитивного отражения в российском общественном сознании. Поэтому «либерально-демократические ценности, лежащие в основе современного за-

падного общества, вряд ли могут быть в полном объеме восприняты в России с ее традициями общинного коллективизма и патернализма, преувеличения роли государства по сравнению с самоценностью личности» [14].

Существующие в российском обществе институты гражданского контроля за государственным аппаратом и бюрократией отличаются от западных традиций своими патриархальными и традиционными особенностями. Как указывает Вильям Кларк [15], действующая Конституция РФ создала «президентско — парламентский режим», в котором полномочия Президента и Парламента сочетаются таким образом, что «способствуют не только конкуренции и конфликтам между этими двумя институтами, но и разрешению таких конфликтов посредством осуществления Президентом своего права игнорировать, избегать или преодолевать Парламент».

По мнению В. Шляпентоха [16], автора концепции «нового российского феодализма», распад коллективистской и солидаристской идеологии в 1990е годы привел к безусловному приоритету индивидуальных потребностей над общественными. В результате многие российские граждане стали столь безразличными к общественным вопросам и не желают приносить даже небольшие жертвы общественному благу. С.В. Алиева указывает, что «переход к открытому обществу в России сопровождается такими дезинтегративными явлениями, как несогласованность и противоречивость целей общества и отдельных индивидов; противостояние двух противоположных тенденций — традиционной и инновационной» [17].

Вертикальная иерархизированная политическая культура с административным «квазидобровольным одобрением» [18], ориентированная на политическую и социальную определенность, демотивирует граждан на участие в общественной и политической жизни. Проблематизированное восприятие взаимоотношений между государством, бизнесом и гражданским обществом приводит к отсутствию у них значимого

и отрефлексированного гражданского интереса. Участие в политике и в делах гражданского общества в условиях анонимной неопределенности и цивилизационной вариативности во многом определяется личными интересами (как правило, коррумпированного характера). Сложившиеся в России культурно-исторические традиции недемократического характера в условиях «рецидивирующей модернизацией» [19] можно преодолеть, только «...если творцы и действующие лица [будут] руководствоваться внутренним психологически укорененным «категорическим императивом», повелевающим им считаться с жизненными интересами, мнениями, устремлениями рядовых граждан, воспринимать эти интересы и мнения как «социальный заказ», подлежащий выполнению» [20].

К числу важнейших функций, которые гражданский контроль выполняют в обществе, относятся:

1. регулирование деятельности членов общества в рамках социальных отношений;

2. создание возможностей для удовлетворения потребностей членов общества;

3. обеспечение социальной интеграции и устойчивости общественной жизни,

4. обеспечение системы интерактивной и обратной связи в отношениях государственных органов и гражданских институтов.

Институты гражданского контроля не могут существовать в автономной безгосударственной среде. Как заметил в XIX веке известный российский философ М. Н. Катков: «Свобода возможна только там, где присутствует власть, способная защитить жизнь и личную свободу людей» [21]. Институты госу-

дарственного контроля не могут существовать так же в авторитарном обществе. Государство вмешивается или вынуждено вмешаться в общественные отношения в случаях, когда происходит нарушение закона. Государство служит позитивным подтверждением, а также потенциальной защитой от существующей реальности возможного давления и подавления гражданского общества со стороны любых внутренних или внешних субъектов.

Стратегической целью социально-экономической и законодательной политики государства должно быть создание рамочных институциональных условий, переводящих процесс гражданского контроля в режим развития на собственной основе, т.е. в режим общественного самопроизводства. Без государственного или судебного принуждения маловероятно, чтобы институты гражданского контроля воспринимались административными органами и бизнес-структурами всерьез. В условиях постоянной неопределенности развития, смены цивилизационных векторов и модернизационных приоритетов в обществе, наряду с институтами гражданского контроля, должны существовать и институты государственного арбитража. В противном случае усугубляется резкое расслоение общества на богатых и бедных, происходит отчуждение гражданского общества от государственной власти и доминирование авторитарных тенденций. Слабость институтов гражданского контроля не позволит стране догнать экономических конкурентов. В результате Россия будет обречена на роль «вечного отстающего». В этих условиях необходимо вырабатывать определенные управленческие технологии и методы укрепления институтов гражданского контроля.

#### Примечания:

1. Huntington, S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991. P. 5-13.
2. Поппер К. Открытое общество и его враги: в 2 т. Т. 1. М., 1992.
3. Schumpeter J. Capitalism, Socialism, and Democracy. 2d. ed. N. Y.: Harper, 1947.
4. Doyle M. Liberalism and World Politics // American Political Science Review. 1986. December. P. 1151.
5. Dahl R.A. A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

- 
6. Растоу Д.А. Переходы к демократии: попытки динамической модели // Полис. 1996. №5. С. 9.
  7. Красин Ю.А. Судьба демократии в России // Демократия и федерализм в России. М., 2007. С. 24.
  8. Бердяев Н.А. Судьба России. М., 1990. С. 195.
  9. Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М.: Аспект Пресс, 1995. С. 184.
  10. Хайдеггер М. Вопрос о технике // Время и бытие. М., 1993. С. 232.
  11. Достоевский Ф.М. Собрание сочинений: в 12 т. Т. 3. М., 1982. С. 53-54.
  12. Пантин И.К. Демократия в России: противоречия и проблемы // Полис. 2003. №1. С. 134-149.
  13. Козер Л. Функции социального конфликта / пер. с англ. О.А. Назаровой. М.: Идея-Пресс: Дом интеллектуальной книги, 2000. С. 183.
  14. Абилов М.С. Социальная эффективность структуры государственного управления в России. Ростов н/Д; Магас, 2003. С. 41.
  15. Clark W.A. Presidential Power and Democratic Stability under the Russian Constitution: a Comparative analysis, paper for the annual meeting of the Southern Political Science Association. Atlanta, 1994. P. 23.
  16. Shlapentokh V. Early Feudalism — The Best Parallel for Contemporary Russia // Europe — Asia Studies. 1996. Vol. 48, No 3. P. 393-397.
  17. Алиева С. В. Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих: состояние и условия инновационной трансформации (на материалах Южного федерального округа). Ростов н/Д: Наука-Пресс. 2007. С. 5.
  18. Competition and Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science / Ali James E., Margaret Levi, Elinor Ostrom (Eds.). N. Y.: Russell Sage Foundation, 1999.
  19. Наумова Н.Ф. Рецидивирующая модернизация в России: беда, вина или ресурс человечества. М., 1999.
  20. Дилигенский Г. Политическое развитие России в переходный период // Политический процесс в России: современные тенденции и исторический контекст. 1995. №3. С. 21.
  21. Катков М.Н. Свобода и власть // Катков М.Н. Собрание сочинений. М., 1997. С. 224.

#### References:

1. Huntington, S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991. P. 5-13.
2. Popper K. Open society and its enemies: in 2 v. V. 1. M., 1992.
3. Schumpeter J. Capitalism, Socialism, and Democracy. 2d. ed. N. Y.: Harper, 1947.
4. Doyle M. Liberalism and World Politics // American Political Science Review. 1986. December. P. 1151.
5. Dahl R.A. A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
6. Rustow D.A. Transitions to democracy: Toward a dynamic model // Polis. 1996. No. 5. P. 9.
7. Krasin Yu.A. Destiny of democracy in Russia // Democracy and federalism in Russia. М., 2007. P. 24.
8. Berdyayev N.A. The fate of Russia. М., 1990. P. 195.
9. Zdravomyslov A.G. Conflict sociology. М.: Aspect Press, 1995. P. 184.
10. Heidegger M. The question concerning technology // Time and being. М., 1993. С. 232.
11. Dostoevsky F.M. Collected works: in 12 v. V. 3. M, 1982. P. 53-54.
12. Pantin I.K Democracy in Russia: contradictions and problems // Polis. 2003. No. 1. P. 134-149.
13. Kozier L. Functions of the social conflict / transl. from English by O.A. Nazarova. М.: Idea-Press: Dom intellektualnoy knigi, 2000. P. 183.
14. Abirov M.S. Social efficiency of public administration structure in Russia. Rostov-on-Don; Magas, 2003. P. 41.
15. Clark W.A. Presidential Power and Democratic Stability under the Russian Constitution: a Comparative analysis, paper for the annual meeting of the Southern Political Science Association. Atlanta, 1994. P. 23.
16. Shlapentokh V. Early Feudalism — The Best Parallel for Contemporary Russia // Europe — Asia Studies. 1996. Vol. 48, No 3. P. 393-397.

---

17. Aliyeva S.V. Professional culture of the civil and municipal servants: state and conditions of innovative transformation (based on the materials of the Southern federal district). Rostov-on-Don: Nauka-Press. 2007. P. 5.

18. Competition and Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science / Ali James E., Margaret Levi, Elinor Ostrom (Eds.). N. Y.: Russell Sage Foundation, 1999.

19. Naumova N.F. Recurrent modernization in Russia: trouble, guilt or mankind resource. M., 1999.

20. Diligensky G. Political development of Russia in a transition period // Political process in Russia: current trends and historical context. 1995. No. 3. P. 21.

21. Katkov M.N. Freedom and power // Katkov M.N. Collected works. M., 1997. P. 224.