

УДК 316:321



**ОБЩЕСТВЕННЫЙ
МОНИТОРИНГ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ В РОССИИ,
ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЙ
НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ
ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

Исакова Юлия Игоревна

Доктор социологических наук, кандидат юридических наук, профессор Донского государственного технического университета, г. Ростов-на-Дону, e-mail: artemkalub@mail.ru

Задорожная Дарья Алексеевна

Студентка юридического факультета Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, e-mail: danechkaz@yandex.ru

Формирование системы контроля гражданского общества за государственными и административными органами, а также бизнес-структурами в полном объеме невозможно без наличия точного социологического знания о социальной специфике и организационной структуре общественного мониторинга за органами государственной власти в российском обществе. Этому важнейшему аспекту исследования гражданского контроля в России посвящена данная статья.

**SOCIAL MONITORING
OF ACTIVITIES
OF PUBLIC AUTHORITIES
IN RUSSIA,
IMPLEMENTED
BY NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS**

Isakova Yulia I.

Doctor of Sociological Sciences, Candidate of Juridical Sciences, Professor, Don State Technical University, Rostov-on-Don, e-mail: artemkalub@mail.ru

Zadorozhnaya D.A.

Student, Southern Federal University, Rostov-on-Don, e-mail: danechkaz@yandex.ru

The formation of the control system of civil society over the state and administrative bodies and businesses is not possible without the availability of accurate sociological knowledge about social specifics and organizational structure of public monitoring of state authorities in Russian society. This critical aspect of research of civil control in Russia is the subject of the article.

Ключевые слова: негосударственные коммерческие организации (НКО), общественный мониторинг, профсоюзные организации, государственные органы власти. **Keywords:** non-profit organizations, social monitoring, trade unions, public authorities.

Общественная активность в России имеет свою специфику, которая проявляется в том, что основная масса россиян – до 2/3, участвующих в гражданском движении, вовлечена в неформальные практики гражданского общества: до 50 % участвуют в денежных пожертвованиях, примерно трети приходилось принимать участие в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства, однако формальные каналы мобилизации общественной активности в стране развиты относительно слабо: лишь 3 % россиян декларируют свое участие в некоммерческих организациях (НКО) в качестве добровольцев (или 0,42 % экономически активного населения в пересчете на полную занятость); лишь 1–2 % россиян указывают в качестве посредников своей благотворительной деятельности какие-либо организации [17].

Одна из основных причин такой ситуации заключается в высоком уровне недоверия со стороны НКО, что во многом вызвано низким уровнем информированности населения о деятельности этих организаций. Третий сектор в целом составляют негосударственные некоммерческие организации, которых насчитывается в России более 300 тысяч, но при этом, по данным Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, численность реально действующих НКО составляет не более 38 % формально зарегистрированных [17].

Современные негосударственные организации на регулярной основе проводят постоянный мониторинг состояния гражданского общества и социальных процессов эффективной самоорганизации граждан и некоммерческого сектора, особенно их регулярного взаимодействия с государственными и административными органами.

Мониторинг как социально-измерительный инструмент основан на концепции раннего предупреждения, под которой учеными – социальными практиками понимается «...основанная на постоянном... компаративном анализе способность оценивать социально-культурную и политическую ситуацию в странах, регионах и местных сообществах с целью определения существующей или потенциальной угрозы конфронтации и конфликта, и способность эффективно распространить соответствующую оценку для возможного принятия мер со стороны общества и государства» [18, с. 7].

Инструменты мониторинга в большей мере нацелены на периодическое измерение эффекта от имплементации государственных программ. С помощью мониторинга измеряются уровень доверия граждан к законам общества, приверженность к исполнению этих законов, а также наблюдение за изменениями в отношении граждан к гражданским организациям, отдельным государственным органам, принятым управленческим решениям. Мониторинг позволяет увидеть проблемные зоны в отношениях государства и гражданского общества, вовремя принять меры по повышению эффективности государственно-частного партнерства. Он также включает показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе.

Общественный мониторинг включает систему информационно-аналитических мероприятий, включая проведение специализированных социологических исследований. Подобный мониторинг (в том числе мониторинг случаев нарушения прав человека) на основе комплекса статистических и эмпирических данных способен вносить существенный вклад в формирование корпуса научного и практического знания о гражданском обществе и контроле, который позволит в дальнейшем совершенствовать и углублять законодательную базу, посвященную вопросам гражданского контроля. По итогам мониторинга негосударственными организациями обычно готовится аналитическая справка, в которой показывается динамика изменений отношения населения к конкретным проблемам. В случае отсутствия позитивной динамики анализируется эффективность проведенных государством мероприятий, формулируются дополнительные меры по расширению управленческого рефлексивного воздействия на людей или отдельные социальные группы.

Законодательство о негосударственных организациях в Российской Федерации начало складываться как система лишь в 1990-х гг., хотя в отдельных нормативных актах более раннего периода признавался специальный статус организаций, действующих в общественных интересах. Конституцией Российской Федерации [1] гарантирована свобода деятельности общественных объединений и право граждан на объединение в мирных целях (ст. 30). Федеральное законодательство предусматривает более 20 различных организационно-правовых форм негосударственных организаций.

На региональном уровне законодательство о взаимодействии органов власти и негосударственных организаций существует во всех субъектах Российской Федерации и насчитывает более 750 норматив-

ных актов. Нормы о публичных или общественных слушаниях включены в различные региональные нормативные акты в 55 субъектах Федерации. В настоящее время при активном участии негосударственных организаций разрабатывается пакет изменений в законодательство Российской Федерации, включающих процедуры общественного (гражданского) контроля, общественной экспертизы и публичных слушаний на федеральном уровне.

Реальным индикатором формирования в условиях рыночной экономики активного гражданского общества являются и традиционные для нашей социально-культурной и цивилизационной системы институты общественного мониторинга – отраслевые профсоюзы, созданные многие десятилетия назад.

Как отмечает Й. Йилмаз [3, с. 3], «в современной экономике много контрольных функций сосредоточено в частных руках. Разработка нормативов и надзор за их соблюдением осуществляются профессиональными ассоциациями и независимыми агентствами». Они распоряжаются экономическими, институциональными и организационными ресурсами (которые часто включают в себя больницы и дома отдыха, детские дошкольные учреждения и пионерские лагеря, жилой фонд и обслуживавшие его коммунальные организации, транспортные подразделения и телефонные подстанции, столовые и магазины) на основании накопленного в прошлом социального доверия, организационной воли и способности к восприятию более современных и эффективных методов работы.

По-прежнему профсоюзы – это один из столпов гражданского общества, поскольку от их состояния, независимости и свободы зависит развитие страны. Именно профессиональные ассоциации на Западе, а не только государство, часто решают, как и кого допускать в профессию, создают каноны, институциональные правила и общие критерии профессионализма. Это обеспечивает качество, достаточно сложный и дорогой вход в профессию и профессиональную социализацию, создает предпосылки для формирования «профессионального сословия» и укрепления профессионального сознания. Именно профсоюзы противостоят размыванию профессиональных квалификаций, ухудшению качества высшего образования.

Институт профсоюзов пережил в течение 1990-х гг. значительные перемены, прошел сквозь кризисы и трансформации. Крупнейшие профсоюзные организации смогли сохраниться с советских времен, многие из них имеют разветвленную систему региональных филиалов.

В настоящее время в российских профсоюзах состоят свыше 40 млн человек. Их деятельность регулируется Федеральным законом от 2 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» с изменениями и дополнениями, а также Трудовым кодексом Российской Федерации [2].

Профессиональные организации отличает то, что они стремятся к определенной специализации, пытаются выявить профессиональные интересы разных групп юношей и девушек, объединяют тех, кто работает по специальности или учится в вузах и техникумах. Их деятельность ориентирована на выработку позиции профессионального сообщества по ключевым вопросам развития экономики и социальной политики. Главным эти профессиональные сообщества считают объединение представителей своей профессии для выработки общей позиции в контактах с органами государственной власти, для популяризации профессии, поддержки молодежи и заслуженных работников.

Профсоюзы пока относительно шире, чем другие структуры гражданского общества, представлены в государственных советах и комиссиях. Они как социальные посредники выполняют важную для гражданских институтов и государства функцию, локализуя социальный протест в виде организованного профсоюзного движения. Так, в марте 2008 г. профсоюзы провели забастовку металлургов «Русала». Не раз уже устраивали забастовки рабочие российского завода «Форд», в 2006 г. бастовали работники «Сургутнефтегаза». В 2008 г. устраивали организационные акции временного и добровольного отказа от выполнения трудовых обязанностей докеры нескольких портов, грозили забастовкой железнодорожники, не выходили на работу сотрудники «АвтоВАЗа». При сохраняющемся невнимании государственных властей к проблеме соблюдения работодателями (в том числе и крупными компаниями) социально-трудовых прав и условий заключенных коллективных соглашений, а также в условиях институциональной слабости профсоюзного движения дальнейшее нарастание забастовочного движения в стране практически неизбежно.

Необходимо активно развивать профессиональные общественные организации, которые селективны в оценке действий правительства и могут давать конструктивные предложения по решению возникающих социально-трудовых и социально-экономических проблем. Так, профсоюзы шахтеров в Кузбассе, Кемерово, Коми, Челябинской области, других регионах по-прежнему являются одними из лидеров коллективных действий гражданского общества, что показывают реакции и инициативы профсоюзов по повышению безопасности условий

труда, из-за нарушения которой возникают такие трагические события, как взрывы в мае 2010 г. на шахте Распадская. Именно шахтерские регионы оказались той силой, где законы о социальном партнерстве были приняты практически повсеместно.

Общественный мониторинг со стороны профсоюзных организаций особенно необходим в условиях получившего распространения в России с середины 2008 г. (т. е. с начала мирового финансового кризиса) так называемого заемного труда, который в институциональном отношении резко снижает планку социальной защищенности работников.

Профсоюзы также занимаются общественной оценкой законов, которые принимаются в социально-трудовой области, проведением общественных слушаний по проблемам серьезного роста в 2010 г. цен на продукты питания и услуги ЖКХ, лишаящие малообеспеченные слои населения доступа к необходимым социально-бытовым благам.

Наряду с профсоюзами в России действует множество других профессиональных объединений. Свою задачу эти НКО видят в консолидации представителей своей профессии и поднятии ее престижа. Такие профессиональные объединения стремятся найти заинтересованных спонсоров, организуют различные курсы, школы с целью подготовки молодых кадров – таких, которые нужны работодателю. Они часто выступают в качестве инициаторов проведения смотров, конкурсов на звание лучшего по профессии, представляют Россию на международных смотрах и устанавливают контакты с коллегами за рубежом.

Профсоюзные организации пока относительно шире, чем другие структуры гражданского общества, представлены в советах и комиссиях при федеральных и региональных органах власти. Их активное, компетентное и ответственное участие в выработке институциональных критериев соблюдения социально-трудовых прав рабочих отвечает интересам всего общества. В то же время предметом внимания государственных властей должно стать постепенное преодоление определенного дисбаланса в уровне самоорганизации и представительства интересов предпринимателей, наемных работников и особенно широких слоев потребителей.

Одна из форм общественного мониторинга – участие представителей бизнес-сообщества в обсуждении общегосударственных и отраслевых проблем в федеральных органах власти (например, при РСПП существует более 40 совещательных и консультативных органов при правительстве и президенте. Представители практически всех региональных отделений РСПП участвуют в работе трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений).

Вопросами общественного мониторинга, принятия и соблюдения государственного законодательства в коммерческой и хозяйственной сфере, подготовкой, заключением и контролем за выполнением соответствующих соглашений, консультациями с представителями сторон социального диалога, участием в комиссиях и рабочих группах (общероссийских межотраслевых, отраслевых и региональных) по разработке проектов федеральных законов, программ, концепций и т. п. занимается Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», которая включает в себя свыше 70 региональных отделений, многочисленные отраслевые союзы и межрегиональные объединения – от Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов (АККОР) до Союза развития наукоградов России, Евразийского союза продавцов и производителей семян и др.

С точки зрения необходимости осуществления функций гражданского контроля и общественного мониторинга наибольшую социальную роль среди некоммерческих организаций играют саморегулируемые организации. Государственные власти все чаще передают часть своих контролирующих полномочий саморегулируемым организациям (в сфере банкинга, стандартизации и лицензирования отдельных видов товаров и услуг, страхования и т. д.). Саморегулируемые организации и ассоциации способствуют укреплению правового и государствоцентричного сознания российских предпринимателей, институциональному обеспечению новых видов рыночной деятельности, созданию благоприятного общественного климата и общественного мнения вокруг частнопредпринимательской активности и вопросов государственно-частного партнерства. Во многих странах мира внутренние правила и нормы, принятые не государством, а профессиональным самоорганизующимся сообществом, оказывают большее влияние на деятельность предпринимательских структур, чем формальный закон с четко разграниченными взаимодействиями, исполнение которого находится под контролем представителей государственного органа.

Для гражданской самоорганизации процессов общественного мониторинга особое значение имеют такие относительно новые институциональные механизмы контроля, как Общественная палата Российской Федерации, которые, как государственно-общественные институты, должны действовать совместно с государственными контрольно-ревизионными управлениями, соответствующими комиссиями и рабочими группами.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 2011.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации. М., 2011.
3. *Yilmaz Y.* Private Regulation: A Real Alternative for Regulatory Reform // Cato Institute Policy Analysis. 1998. № 303 (April 20). P. 3.
4. *Хлопин А.* Становление гражданского общества в России: институциональная перспектива. URL: http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/pec/1997/4/ProEtContra_1997_4_04.htm (дата обращения: 09.03.2015).
5. *Соловьев С.* Избранные труды. Записки. М., 1983. 440 с.
6. Из двух эпох: русская философия права и социальная реальность (круглый стол редакции) // Социологические исследования. 1990. № 3. С. 38.
7. *Геллнер Э.* Условия свободы: гражданское общество и его исторические соперники. М., 1995. С. 108–109.
8. *Окара А.Н.* Правосознание – центральная категория философии права И.А. Ильина // Государство и право. 1999. № 6. С. 84–93.
9. *Смоленский М.Б.* Правовая культура: опыт социокультурного анализа. Ростов-на-Дону. М., 2002. 224 с.
10. *Брутенец А.К.* Пагубный упадок нравов: нужна действенная терапия // Экономика и общественная среда: неосознанное взаимовлияние. М., 2008. 405 с.
11. *Заболотная Г.М.* Феномен доверия и его социальные функции // Вестник РУДН. Социология. 2003. № 1 (4). С. 75–78.
12. *Зайнапбидов А.С.* Преступность в пореформенной России: анализ тенденций и характеристик. М., 2003. 330 с.
13. *Горшков М.К.* Социальные неравенства как вызов современной России // Вестник Института социологии. 2010. № 1. С. 24–47.
14. *Чупина А.А.* Оценка вовлеченности общества в принятие политических решений (по материалам социологических исследований) // Власть. 2011. № 9. С. 86–88.
15. *Рассадина Т.А., Миронова Н.А.* Доверие власти в условиях «общества риска» (на примере российских провинциальных городов) // Власть. 2011. № 7. С. 105–108.
16. *Горшков М.К., Тихонова Н.Е., Крумм Р.*

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii. M., 2011.
2. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii. M., 2011.
3. *Yilmaz Y.* Private Regulation: A Real Alternative for Regulatory Reform // Cato Institute Policy Analysis. 1998. № 303 (April 20). P. 3.
4. *Hlopin A.* Stanovlenie grazhdanskogo obshhestva v Rossii: institucional'naja perspektiva. URL: http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/pec/1997/4/ProEtContra_1997_4_04.htm (data obrashhenija: 09.03.2015).
5. *Solov'ev S.* Izbrannye trudy. Zapiski. M., 1983. 440 s.
6. Iz dvuh jepoh: russkaja filosofija prava i social'naja real'nost' (kruglyj stol redakcii) // Sociologicheskie issledovanija. 1990. № 3. S. 38.
7. *Gellner E.* Uslovija svobody: grazhdanskoe obshhestvo i ego istoricheskie soperniki. M., 1995. S. 108–109.
8. *Okara A.N.* Pravosoznanie – central'naja kategorija filosofii prava I.A. Il'ina // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 6. S. 84–93.
9. *Smolenskiy M.B.* Pravovaja kul'tura: opyt sociokul'turnogo analiza. Rostov-na-Donu. M., 2002. 224 s.
10. *Brutenec A.K.* Pagubnyj upadok нравов: nuzhna dejstvennaja terapija // Jekonomika i obshhestvennaja sreda: neosoznanное взаимовлияние. M., 2008. 405 s.
11. *Zabolotnaya G.M.* Fenomen doverija i ego social'nye funkcii // Vestnik RUDN. Sociologija. 2003. № 1 (4). S. 75–78.
12. *Zaynapabidov A.S.* Prestupnost' v poreformennoj Rossii: analiz tendencij i harakteristik. M., 2003. 330 s.
13. *Gorshkov M.K.* Social'nye neravenstva kak vyzov sovremennoj Rossii // Vestnik Instituta sociologii. 2010. № 1. S. 24–47.
14. *Chupina A.A.* Ocenka vovlechnosti obshhestva v prinjatie politicheskikh reshenij (po materialam sociologicheskikh issledovanij) // Vlast'. 2011. № 9. S. 86–88.
15. *Rassadina T.A., Mironova N.A.* Doверие власти v uslovijah «obshhestva riska» (na primere rossijskih provincial'nyh gorodov) // Vlast'. 2011. № 7. S. 105–108.
16. *Gorshkov M.K., Tihonova N.E.,*

Готово ли российское общество к модернизации? / под ред. М.К. Горшкова, Р. Крумма, Н.Е. Тихоновой. М., 2010. 344 с.

17. *Тополева Е.А.* Развитие общественных институтов в России. Современное состояние и перспективы // СПЕРО. 2011. № 15. Осень-зима. С. 27–42.

18. *Тишков В.А., Степанов В.В.* Измерение конфликта. Методика и результаты этноконфессионального мониторинга сети EAWARN в 2003 году. М., 2004. 321 с.

19. *Лысенко Г.В.* О субъектах гражданского общества в современной России // Власть. 2011. № 6. С. 136–140.

20. Российская идентичность в социологическом измерении. М., 2008. URL: www.isras.ru/analytical_report_Social_inequality_0.html (дата обращения: 09.03.2015).

21. *Москвин Л.Б.* Власть и общество: проблема доверия // Власть. 2011. № 9. С. 6–10.

Krumm R. Gotovo li rossijskoe obshhestvo k modernizacii? / pod red. M.K. Gorshkova, R. Krumma, N.E. Tihonovoj. M., 2010. 344 s.

17. *Topoleva E.A.* Razvitie obshhestvennyh institutov v Rossii. Sovremennoe sostojanie i perspektivy // SPERO. 2011. № 15. Osen'-zima. S. 27–42.

18. *Tishkov V.A., Stepanov V.V.* Izmerenie konflikta. Metodika i rezul'taty jetnokonfessional'nogo monitoringa seti EAWARN v 2003 godu. M., 2004. 321 s.

19. *Lysenko G.V.* O sub#ektah grazhdanskogo obshhestva v sovremennoj Rossii // Vlast'. 2011. № 6. S. 136–140.

20. Rossijskaja identichnost' v sociologicheskom izmerenii. M., 2008. URL: www.isras.ru/analytical_report_Social_inequality_0.html (data obrashhenija: 09.03.2015).

21. *Moskvin L.B.* Vlast' i obshhestvo: problema doverija // Vlast'. 2011. № 9. S. 6–10.