

TOKAREV Aleksandr Sergeevich, external doctoral candidate, South-Russian Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54 Pushkinskaya St, Rostov-on-Don, Russia, 344002; aleksandrtokarev@inbox.ru)

## THE PRACTICE OF INTERRELATION OF POLITICAL INSTITUTES AND ECOLOGICAL MOVEMENT IN RUSSIA

**Abstract.** The article deals with the systemic characteristics (conditions and factors), defining the modern practice of interrelation of institutes of political power and civil society in the context of providing stable development. The author analyzes nature-protecting activities of parties and public organizations (movements), and defines the trends in formation of new technologies of their interrelation.

**Keywords:** political institutes, power, ecological movement, public organizations, technologies of interrelation

ФЕЛЬДМАН Павел Яковлевич – кандидат политических наук, доцент кафедры философии и политологии Академии труда и социальных отношений (119454, Россия, г. Москва, ул. Лобачевского, 90; pavelfeld@mail.ru)

ХОРХОРДИНА Наталия Павловна – аспирант кафедры философии и политологии Академии труда и социальных отношений (119454, Россия, г. Москва, ул. Лобачевского, 90; stasi\_45@mail.ru)

## РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭВОЛЮЦИИ

**Аннотация.** В статье предпринята попытка концептуализации феномена демократического контроля применительно к российским социально-политическим реалиям. Авторы приходят к выводу, что на современном этапе имеет место своеобразный парадокс: политическое руководство страны выдвигает тезис о необходимости полноценного делегирования контрольных функций институтам гражданского общества, однако стремление бюрократии противодействовать этой инициативе на местах оказывается практически непреодолимым. Как следствие, за обществом прочно закрепляется статус пассивного созерцателя, не способного оказывать существенное влияние на процесс принятия политико-управленческих решений органами власти.

**Ключевые слова:** демократический контроль, общественный контроль, российская политика, гражданское общество, обратная связь

В июне 2017 г. на площадке Петербургского международного экономического форума прошло заседание панельной секции «Государство и общество: новые подходы к открытому диалогу», в ходе которого между политиками, экспертами и представителями «третьего сектора» развернулась полемика о статусе и функциях гражданского общества в процессе управления государством. Остроту и пафос состоявшейся дискуссии в полной мере отражает реплика главного редактора радиостанции «Эхо Москвы» А.А. Венедиктова: «Общество в отношении власти – это равноправный партнер, независимый контролер или пассивный зритель?»<sup>1</sup> Вот уже более 20 лет этот вопрос стоит перед российским политологическим сообществом, и надеяться на его скорое прояснение в ближайшей пер-

<sup>1</sup> Официальный сайт Петербургского международного экономического форума. Доступ: <https://www.forumspb.com/ru/2017/sections/68/materials/351/sessions/1784#translation>

спективе не приходится. Однако отправной точкой на пути к разрешению настоящей дилеммы, с нашей точки зрения, могла бы стать концептуализация феномена демократического контроля применительно к социально-политическим реалиям современной России.

С момента распада СССР и вплоть до середины нулевых годов научная рефлексия по поводу тенденций и перспектив развития демократического контроля в России сводилась к обоснованию необходимости заимствования американского и европейского опыта его реализации. Данный период становления отечественной политологической мысли характеризуется сакрализацией институтов и практик, обеспечивающих надзор со стороны гражданского общества за деятельностью государственных органов. К концу нулевых – началу 2010-х восторженное отношение исследователей к рассматриваемому феномену сменилось скепсисом, достигшим своего апогея на современном этапе. Консервативно ориентированная часть российского экспертного сообщества постепенно укрепляется в мнении, что отсутствие институтов демократического контроля служит конкурентным преимуществом авторитарных держав, где процесс принятия и реализации политических решений обретает динамизм благодаря своей закрытости для любого воздействия извне. В данном контексте демократический контроль предстает как некий барьер, препятствующий оперативной реакции государства на возникающие перед ним угрозы и вызовы времени. Впрочем, сторонники подобной позиции допускают партнерский характер отношений между властью и гражданским обществом в тех случаях, когда последнее играет роль проводника и воплощения инициатив правящей элиты.

С точки зрения идеологически нейтрального системного подхода демократический контроль отождествляется с функцией обратной связи, посредством которой объект (общество) регулирует деятельность управляющего им субъекта (государства). Следовательно, наличие развитых механизмов демократического контроля может рассматриваться как неотъемлемое условие институциональной устойчивости и стабильности политической системы. В данном ключе частичное делегирование контрольных функций институтам гражданского общества представляется экономически целесообразной и политически оправданной мерой, направленной на повышение эффективности управления государством. Однако смысловая многогранность понятия «контроль» вносит элемент неопределенности в интерпретацию соответствующего феномена. Не вполне корректным представляется отождествление демократического контроля с общественным надзором за реализацией государственной политики. Суть последнего, на наш взгляд, сводится к формальной процедуре мониторинга законности установленных процедур и мероприятий. Частным случаем демократического надзора можно считать работу наблюдателей на выборах. В этом же синонимическом ряду располагается понятие «общественная экспертиза», используемое для обозначения процедуры независимой оценки проектов политико-управленческих решений гражданскими институтами. Экспертиза, в отличие от контроля, носит преимущественно рекомендательный характер, а ее результаты (заключения, предложения, ходатайства и т.д.) не обязательны к учету органами власти. Таким образом, под *демократическим контролем* мы предлагаем понимать реализацию институтами гражданского общества комплекса политико-управленческих полномочий по выявлению, учету и устранению отклонений реализуемого государством курса от подлинных интересов граждан и норм существующего законодательства.

До сих пор остается открытым вопрос о правомерности отождествления феноменов демократического и общественного контроля. Полагаем, что при всей семантической близости соответствующих терминов между ними существуют принципиальные различия. Первое понятие, будучи более широким и много-

гранным, включает в себя формализованный мониторинг деятельности органов исполнительной власти со стороны парламентариев и политических партий. Субъекты партийно-парламентского контроля интегрированы в систему государственных институтов, что наделяет их внятным политико-правовым статусом и достаточно широкими полномочиями. Ключевыми формами реализации подобного контроля служат депутатские запросы, интерpellации, парламентские расследования. Общественный контроль, как правило, осуществляется негосударственными акторами, чьи полномочия и функции сводятся к оказанию внешнего воздействия на органы власти. Подобная деятельность ведется гражданскими активистами, средствами массовой информации, некоммерческими организациями, экспертными советами при министерствах и ведомствах, а также иными органами общественного представительства.

Публичная дискуссия о роли и статусе гражданского общества в современной России сводится главным образом к оценке эффективности существующих механизмов демократического контроля. На сегодняшний день с высокой долей вероятности можно утверждать, что в нашей стране заложен институциональный фундамент для реализации данного направления, однако на практике контроль нередко подменяется принудительной общественной легитимацией политико-управленческих решений, ниспускаемых по вертикали власти. Данная проблема усугубляется организационным ослаблением, маргинализацией и даже радикализацией оппозиционно настроенных представителей «третьего сектора», которые от правозащитной деятельности все чаще переходят к организации политических провокаций. Принятый в 2014 г. по инициативе президента РФ В.В. Путина федеральный закон «Об основах общественного контроля» наделяет достаточно широкими полномочиями экспертно-совещательные советы при органах власти и общественные палаты. Однако низкий уровень доверия граждан к подобным структурам, подтвержденный целым рядом социологических исследований, ставит под сомнение не только их легитимность, но и способность артикулировать насущные интересы широких слоев населения<sup>1</sup>. Кроме того, повышенная роль государства в формировании общественных палат не позволяет охарактеризовать их как подлинных субъектов демократического контроля. С другой стороны, инерционное развитие институтов коллективной самоорганизации граждан вынуждает власть «в ручном режиме» выстраивать систему общественного представительства по принципу иерархического подчинения и вертикальной интеграции. Как следствие, культивируются симулякры институтов гражданского общества, при помощи которых государство опосредованно контролирует само себя.

Следует, однако, признать, что политическая лояльность не всегда служит преградой для эффективной реализации общественного контроля. В частности, Общероссийский народный фронт, занимающий пропрезидентскую позицию, на сегодняшний день весьма успешно осуществляет мониторинг выполнения майских указов В.В. Путина, выявляет значительное число нарушений при проведении госзакупок, а также информирует федеральную власть о случаях коррупции и злоупотребления должностными полномочиями на местах. Идеино-политическая ориентация данной организации служит гарантом учета ее позиции в процессе принятия политико-управленческих решений органами власти. Перехватывая проблемную повестку у оппозиционных структур, Народный фронт задает тональность правозащитного дискурса и служит «системой раннего оповещения» о назревших социально-экономических проблемах. При этом в современной России нет должной степени вовлеченности рядовых граждан в

<sup>1</sup> Общественную палату признали неэффективной. — *Ведомости*. Доступ: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/02/15/677735-eksperti>

процесс реализации общественного контроля, что обусловливается не только информационной закрытостью институтов власти, но и низким уровнем политико-правовой грамотности населения. Чтобы смягчить абсентеистские тенденции, приобретающие на современном этапе устойчивый характер, открытое правительство во главе с министром М.А. Абызовым пытается качественным образом преобразовать информационно-коммуникационную инфраструктуру диалога между властью и российским обществом. В частности, государство принимает определенные меры по выводу общественной экспертизы законопроектов в виртуальную среду. Однако официальные интернет-ресурсы (портал государственных закупок, сайт *regulation.gov*, тематические форумы на страницах общественных палат и экспертных советов) предлагают своей аудитории довольствоваться пассивным наблюдением за процессом принятия политико-управленческих решений.

Несколько наивным было бы ожидать, что политический класс современной России будет добровольно стимулировать ускоренное внедрение и развитие механизмов независимого контроля, поскольку данный процесс сопряжен с неизбежным отчуждением части политико-управленческих функций в пользу гражданского общества. Постсоветская бюрократия по-прежнему рассматривает потенциальное вмешательство негосударственных субъектов в процесс реализации государственной политики как посягательство на ее суверенное право управлять страной. При этом на практике степень неприятия тех или иных форм демократического контроля со стороны чиновничества обратно пропорциональна иерархической позиции должностных лиц в системе власти. В этой связи можно констатировать некий парадокс: с одной стороны, президент и высшее политическое руководство страны выдвигают четкий тезис о необходимости интенсификации диалога между властью и обществом, а с другой – бюрократическое противодействие данной инициативе оказывается практически непреодолимым. Особенно остро данная проблема ощущается на локальном и региональном уровнях.

С высокой долей вероятности можно предположить, что дальнейшая эволюция российской модели общественного контроля будет осуществляться в рамках политико-сетевой парадигмы. Монопольное право на публичный мониторинг эффективности реализуемого курса останется прерогативой узкого круга негосударственных субъектов, входящих в политическую сеть, ядром которой выступает правящая элита, а периферией – общественные палаты, экспертно-аналитические советы, профессиональные союзы традиционного типа, проправительственные НКО и «фабрики мысли». Избранная властью концепция управляемого контроля остается практически безальтернативной в условиях, когда государство не желает, а само общество и не требует либерально-демократических преобразований.

FEL'DMAN Pavel Yakovlevich, *Cand.Sci. (Pol.Sci.)*, Associate Professor of the Chair of Philosophy and Political Science, Academy of Labor and Social Relations (90 Lobachevskogo St, Moscow, Russia, 119454; pavelfeld@mail.ru)

HORHORDINA Natalia Pavlovna, *postgraduate student at the Chair of Philosophy and Political Science, Academy of Labor and Social Relations (90 Lobachevskogo St, Moscow, Russia, 119454; stasi\_45@mail.ru)*

## RUSSIAN MODEL OF DEMOCRATIC CONTROL: THE CURRENT STATE AND PROSPECTS OF EVOLUTION

**Abstract.** *The article attempts conceptualizing the phenomenon of democratic control in relation to Russian socio-political realities. The authors conclude that there is a kind of paradox at the present stage: the political leaders of the country put forward the thesis about the need for delegation of control functions to the institutions of civil society, but the desire of the bureaucracy to oppose this initiative on the ground level is almost insurmountable. As a consequence of this, the society is firmly entrenched in the status of a passive contemplator which is not able to influence the process of policy making.*

**Keywords:** *democratic control, public control, Russian politics, civil society, feedback*