

## ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

**Аннотация.** В статье рассматриваются теоретико-концептуальные аспекты феномена демократического контроля. Автор приходит к выводу о том, что в политической системе общества демократический контроль обеспечивает функцию обратной связи субъекта государственного управления с объектом. Ключевыми акторами при этом выступают законодательные органы, общественные палаты, профсоюзы, правозащитники, «фабриками мысли» — органы местного самоуправления, СМИ и религиозные институты. Демократический контроль реализуется параллельно с обязательным властным самоконтролем, который обеспечивается бюрократией, правоохранительными структурами, государственными инспекциями, органами официальной статистики, счетными палатами и т.д.

**Ключевые слова:** демократический контроль, общественный контроль, государственное управление, гражданское общество, государство.

## DEMOCRATIC CONTROL: THE THEORETICAL DIMENSION OF THE PROBLEM

**Abstract.** The article reviews the conceptual aspects of the phenomenon of democratic control. The author comes to the conclusion that in the political system of society, democratic control provides the feedback function of the subject of state administration with the object. The key actors are the legislators, public chambers, trade unions, human rights activists, «think tanks», local governments, the media and religious institutions. Democratic control is implemented in parallel with the mandatory power of self-control, which is ensured by the bureaucracy, law enforcement agencies, state inspectorates, official statistics bodies, the counting chambers, etc.

**Keywords:** democratic control, public control, state administration, civil society, state.

В современной России вопросы, связанные с реализацией гражданским обществом его контрольных функций, приобретают особую актуальность. Как правило, данная проблема поднимается представителями научно-экспертного сообщества в контексте мониторинга выполнения «майских» указов Президента Российской Федерации. Вместе с тем, до сих пор сохраняется семантическая неопределенность в отношении ряда базовых понятий, без уточнения которых невозможен переход к практическим аспектам соответствующего вопроса. Во-первых, сама формулировка «демократический кон-

троль» является сравнительно новой для российской политической науки и характеризуется неоднозначностью подходов к ее интерпретации. Во-вторых, явление, которое с ней ассоциируется, зачастую обозначается целым рядом синонимических конструкций: «политический контроль», «гражданский контроль», «народный контроль», «общественный контроль». При этом в российском законодательстве нормативную фиксацию получила именно последняя формулировка, что позволяет оценить ее как наиболее устоявшуюся, привычную и широко употребляемую в отечественном публичном дискурсе. Наконец, в-третьих, любые вопросы, связанные с осуществлением функции общественного надзора за деятельностью институтов власти, неизбежно становятся острыми, дискуссионными и противоречивыми.

Существующие в научной литературе подходы к интерпретации феномена демократического контроля целесообразно подвергнуть структурированию и типологизации. В данном контексте, прежде всего, следует выделить подход, который мы обозначим как *«государственно-управленческий»*. Под государственным управлением зачастую понимается деятельность институтов государственной власти, ориентированную на создание условий для максимальной реализации властных функций; обеспечения базовых прав и свобод граждан, а также согласования различных групповых интересов; обеспечения общественного развития посредством использования имеющихся ресурсов. Раскрывая природу и сущность контроля применительно к государственному управлению, ученые акцентируют внимание на том, что контроль представляет собой чрезвычайно многогранное и многоаспектное явление. Однако его можно охарактеризовать как функцию, основополагающий принцип, форму и специфический вид деятельности. Иными словами, контроль есть не что иное, как общая функция управления, наряду с такими функциями, как планирование и принятие решений, организация эффективного производства, руководство деятельностью и мотивация деятельности субъектов.

Определяя понятие контроля в системе управления, американский исследователь Г.И. Райт утверждает, что данный феномен представляет собой «взвешивание показателей и цели, определение причин отклонений и в случае необходимости принятие мер для исправления положения» [1, с. 47]. При этом очевидно, что контроль как функция государственного управления имеет весьма специфический характер, поскольку его субъектами выступают политические и государственные институты (в том числе группы интересов, когда речь идет о контроле за властью со стороны социальной периферии). Не случайно в юридической литературе контроль предстает как одно из средств обеспечения законности тех или иных властно-политических практик. Таким образом, в рамках рассматриваемой парадигмы, общественный/гражданский/демократический контроль (отождествление соответствующих понятий в данном случае уместно) выступает как вынесенная за рамки властных институтов функция государственного

управления. При этом объектом контроля выступает совокупность политико-управленческих мер, реализуемая государственными институтами. Подобное делегирование в данном случае обусловливается рядом факторов. Во-первых, это может способствовать экономии государственных средств, расходуемых на финансирование деятельности разного рода контролирующих структур, инстанций и инспекций. Во-вторых, институты гражданского общества как субъекты контроля зачастую бывают более объективными и мотивированными к выявлению нарушений, чем официальные органы власти. В-третьих, вовлечение общества в реализацию государственного контроля способствует рекрутированию политических элит из числа так называемых «народных экспертов».

Второй подход к интерпретации феномена демократического контроля имеет более глубокие корни и может быть охарактеризован как *«политико-философский»*. В рамках данного подхода центральное внимание уделяется роли, функциям и значимости демократических процедур в процессе управления обществом. Еще Платон в классической работе «Государство» исследовал вопросы соотношения частного и общественного в контексте разнообразных форм государственного устройства, в числе которых оптимальной он считал аристократию, характеризующуюся правлением философов-мудрецов. К числу последних должны были относиться те, кто менее всего стремится к власти, отличаясь доблестью и выдающимися интеллектуальными способностями, так как лишь в этом случае можно было бы преодолеть распри и междоусобные войны, подрывающие основы политической стабильности и государственной целостности. При этом главная задача в сфере контроля возлагалась на наиболее достойных и способных к философско-политической деятельности граждан. Однако тот факт, что в «идеальном государстве» Платона философы одновременно выступают и акторами государственного управления и субъектами контроля (сами правят и сами оценивают степень законности своих действий), заставляет усомниться в эффективности их гипотетического правления.

Проблема демократического контроля стала одним из центральных аспектов так называемых «теорий общественного договора». Т. Гоббс писал о естественном состоянии человеческого общежития как о «войне всех против всех». В известном труде «Левиафан» он обращает внимание на полное подчинение воли индивида государственной машине, возникшей на договорной основе и призванной поддерживать общественное согласие. Однако, неотъемлемым условием сохранения баланса интересов в любом государстве является, с его точки зрения, четкое отделение последнего от гражданского общества. Возникшее в результате заключения общественного договора государство располагает приоритетным правом на проведение в жизнь своих институциональных интересов, превалирующих над потребностями обычных граждан. Несмотря на наличие определенной гражданской свободы в обеспечении своего жизненного пространства (выборе крова,

пищи, порядка воспитания потомства и т.д.), государство-Левиафан все же практически не ограничено в возможностях. Данная позиция вполне соотносится с основополагающими положениями макиавеллизма. В рамках подобной парадигмы не общество (не народ), а государство выступает субъектом контроля за политической ареной, где непрерывно сталкиваются и конфликтуют конкурирующие групповые интересы.

Споря с концепцией Т. Гоббса, другой английский мыслитель Дж. Локк отмечал, что государство не должно замыкать на себе все политико-управленческие функции и наделяться таким образом безграничной властью. Точка зрения Дж. Локка, доминирующая сегодня на Западе, наметила либеральную традицию в понимании демократического контроля. В соответствии с данной традицией демократический (общественный) контроль в отношении деятельности государства предполагает постоянную инспекцию законности и эффективности функционирования властных институтов. В работах авторов, представляющих либеральную идеологическую платформу, нередко фигурируют идеи о гипотетическом расторжении общественного договора в случае нарушения или ущемления права граждан со стороны государства. Да и сам Дж. Локк утверждает следующее: «Когда законодатели пытаются отнять и уничтожить собственность народа или повергнуть его в рабство деспотической власти, то они ставят себя в состояние войны с народом, который вследствие этого освобождается от обязанностей какого-либо дальнейшего повиновения» [2, с. 231]. Таким образом, общество не только наделяется функцией контроля, но и силовым аппаратом, который может быть использован в случае нарушения условий общественного договора со стороны государства. В данном случае уместной представляется аналогия с первичной профсоюзной организацией, которая имеет право объявить забастовку, если работодатель в одностороннем порядке отказывается выполнять условия коллективного договора с сотрудниками.

Говоря о тех или иных политико-философских аспектах феномена демократического контроля, нельзя обойти вниманием труды И. Канта и Г. Гегеля. Если для первого из указанных авторов гражданское общество представляет собой вместилище человеческой добродетели, то для второго дело обстоит несколько иначе. В работах Г. Гегеля античная социально-политическая мысль сочетается с парадигмой восприятия права как формализованной идеи свободы. Немецкий философ уделял центральное внимание существованию трех элементов социума: семье; праву; гражданскому обществу. Последнее, по мнению философа, невозможно без наличия правового государства, законодательно подкрепляющего деятельность всех своих институтов и социальных субъектов. В системе ценностных координат Гегеля демократический контроль можно определить как «дополнение контроля сверху контролем снизу» (подобная точка зрения согласуется с государственно-управленческой парадигмой). Иными словами, продвижение общественных интересов и воспроизводство государственного порядка

должно сочетаться с защитой его граждан от произвола и противозаконной деятельности корпораций, фракций, властных институтов. Следовательно, в процессе выполнения контрольных функций обязательным становится политическое и государственное управление на основе верховенства права. При этом демократический контроль становится продуктом некоего симбиоза общественных и частных интересов в условиях легитимности власти, правового равенства и защищенности граждан.

Французский исследователь Э. Дюркгейм рассматривает государство и общество как многосоставные институциональные структуры, эволюция которых представляет собой плавный переход от чисто механической к органической солидарности. Возникновение институтов демократического контроля при этом неизбежно сопрягается с дифференциацией социума по профессиональной принадлежности его членов, а ослабление общественного контроля, априорно присущего обществу, ведет к социальной дефрагментации и дивергенции. Тезис о потребности человека в механизмах коллективного отстаивания групповых интересов получил свое отражение в учении марксистской школы. Отталкиваясь от философско-методологических предпосылок Г. Гегеля, К. Маркс и Ф. Энгельс разработали революционную концепцию, согласно которой, наряду с официальными правительствами, пролетарии должны учреждать параллельные властно-контрольные институты в форме органов местного самоуправления, муниципальных советов, рабочих клубов или комитетов. В данном случае общественный контроль принимает форму силового давления на власть со стороны граждан.

Подобные идеи получают развитие в трудах Г.В. Плеханова и В.И. Ленина. В частности, последний писал о системном и планомерном общественном контроле в процессе становления нового социалистического государства, подчеркивая необходимость соответствующих инструментов в борьбе с бюрократизмом. Можно предположить, что в данном конкретном случае речь идет о специфической форме коммуникации между органами государственного управления, партийными и общественными институтами. Концепция «приводного ремня», сформулированная советским руководством по отношению к профсоюзам в первой половине XX века наглядно характеризует подобную модель. На практике она ведет к формированию некоего суррогата демократического контроля, при котором функции надзора и ревизии передаются «марионеточным» структурам, полностью подконтрольным политической элите. В данном случае выстраиваются симулякры институтов общественного контроля, которые формально являются независимыми, однако не имеют ничего общего с демократией.

О мотивах, которые потенциально могут побудить индивида к действию, пишет австрийский исследователь А. Шюц. Ключевым концептуальным положением его теории служит тезис о том, что человеческое знание о мире представляет собой лишь набор конструктов, то есть совокупность абстракций, идеализаций и обобщений, соответствующих определенному

уровню организации мышления личности. Заметим, что демократический контроль по своему характеру можно с уверенностью воспринимать как согласованную коллективную деятельность или политическую коммуникацию. Последняя, согласно А. Шюцу, сопряжена с понятием так называемой интерсубъективности, в которой коллективное «мы» понимается не просто как группа людей, а как единство индивидов, имеющих общие интересы. При этом участие граждан в контрольной деятельности должно предопределять частичное или полное совпадение их мотивов или даже конечных целей. Из этого следует, что реализация функции демократического контроля невозможна в условиях раздробленности общества на враждующие идеологические фракции [3].

В значительной мере понятие общественного контроля пересекается с понятием социального или гражданского контроля, которое, предположительно, является более широким и не ограничивается надзором за деятельностью институтов государственной власти. Верной представляется концепция английского социолога П. Бергера, по мнению которого современный человек вписывается в многоярусную систему социального контроля, реализуемого самыми разными институтами обществ [4]. С точки зрения П. Бергера, социальный контроль должен реализовывать охранительную и стабилизирующую функции, охватывая практически все компоненты и сферы общественной жизни. При этом действия социального субъекта всегда ограничены жесткими рамками сложившейся реальности, но в то же время предопределены личными установками и мотивами. Следовательно, можно заключить, что демократический и общественный контроль являются частными случаями социального контроля, объектами которого выступают все процессы, протекающие в обществе (как политические, так и неполитические).

За последние 50 лет в политико-правовой и общественной мысли понятие контроля существенным образом трансформировалось. Зачастую оно воспринимается как инструмент демократического волеизъявления граждан или экспертиза законности функционирования органов государственной власти, проведения выборов, осуществления процедуры государственных закупок и так далее. Нередко так называемый «гражданский активизм» воспринимается как индикатор протестного потенциала. Однако следует заметить, что наличие развитой системы общественного контроля, скорее, свидетельствует об обратном. Следуя данной концептуальной установке, российский исследователь А.В. Новиков предлагает трактовать общественный контроль как:

1) набор конкретных действий по надзору за органами власти (проверка качества выполнения политико-управленческих решений и поручений, мониторинг соблюдения правового порядка и т.п.);

2) совокупность процессов, направленных на обеспечение стабильности государства (в том числе соблюдения существующего социального порядка) [5].

Полагаем, что аналогичные направления реализуются в рамках процедуры демократического контроля, если в качестве надзирающих субъектов выступают органы законодательной власти и парламентские фракции. В условиях доминирования либеральной идеологии общественный контроль может претендовать на роль так называемой «четвертой силы». При этом его функционал максимально разнообразен: от работы в медийном поле до реализации антикоррупционных мероприятий или участия граждан в обсуждении наиболее судьбоносных законопроектов. Следует также отметить, что зрелость институтов общественного контроля детерминирует состояние гражданского общества в целом. Понимание данного обстоятельства позволяет нам выделить две ключевые формы общественного контроля: формализованную и неформализованную. Первая из них реализуется в рамках существующих политико-правовых институтов (в нашей стране роль данного института выполняет Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»), а вторая — осуществляется институтами гражданского общества за рамками четко установленных процедур и регламентов.

Феномен демократического контроля все чаще исследуется в контексте эволюции публичного политического пространства. Анализ современных коммуникативных механизмов и практик позволяют говорить об изменении механизмов общественного участия и, как следствие, о возникновении новых инструментов общественного контроля. Нельзя игнорировать тенденцию постепенного «ухода» механизмов демократического контроля в виртуальное пространство. В актуальных научных источниках особое значение уделяется смыслу коммуникации, а также субъективным особенностям и мотивам социальных действий. В частности, Ю. Хабермас в своих наиболее известных работах пишет о дискурсе, как о социальной обусловленности речевого взаимодействия [6, s. 158]. С его точки зрения, сама возможность разрешения потенциальных конфликтов между государством и обществом зависит от специфики и содержания речевой коммуникации. Соответственно, условием достижения консенсуса в процессе вертикальной политической коммуникации является не столько истинность получаемого сторонами знания, сколько достижение взаимного понимания [6, s. 523]. Таким образом, наличие публичных дискуссионных площадок, наделенных функционалом демократического контроля (в том числе в Интернете), способствует поддержанию политической стабильности и целостности общества.

Еще одним чрезвычайно важным аспектом феномена демократического контроля является его роль в повышении конкурентоспособности государства на мировой арене. Наличие качественной системы общественного мониторинга эффективности работы бюрократии и расходования общенародных средств стимулирует истеблишмент к более интенсивной, прозрачной и качественной деятельности. В данном случае функционал демократического контроля может лежать в области выявления случаев ошибочного

или недобросовестного исполнения государственными служащими своих непосредственных обязанностей, включая комплекс антикоррупционных мероприятий. Подобная работа не может вестись в условиях авторитаризма и при отсутствии основополагающих демократических прав и гарантий (свободы слова, плюрализма СМИ, независимости судебных инстанций и т.д.).

Весьма существенные результаты могут быть получены посредством использования структурно-функционального подхода к изучению демократического контроля и технологий его реализации. В данном случае автор настоящей статьи считает необходимым задаться четырьмя вопросами: 1) кто контролирует, то есть, кто является субъектом демократического контроля; 2) что контролируется, следовательно, что является объектом и предметом контроля; 3) при помощи чего контролируется, иначе говоря, каковы инструменты контроля; 4) что делает демократический контроль возможным?

Применительно к демократическому контролю ответы на соответствующие вопросы представляются нам следующими:

1) Субъектом демократического контроля могут выступать либо парламентские структуры (выборные органы, фракции, комитеты, отдельные депутаты), либо институты гражданского общества (органы местного самоуправления, общественные палаты, профсоюзы, некоммерческие организации, правозащитники, СМИ, активисты-общественники и т.д.)

2) Объектом демократического контроля служит государственная политика, а предметом — эффективность и законность мер, применяемых органами власти для ее реализации.

3) Технологии демократического контроля включают совокупность формализованных и неформализованных инструментов общественного мониторинга, экспертизы и корректировки решений, принимаемых органами власти.

4) Демократический контроль становится возможным лишь при наличии развитого гражданского общества и соответствующей правовой базы для его осуществления, а также в условиях реальной политической конкуренции, свободы слова и плюрализма групп интересов. Помимо прочего, его осуществление требует существования эффективной и отлаженной системы обратной связи между властью и социальной периферией.

Таким образом, можно утверждать, что в политической системе общества демократический контроль обеспечивает функцию обратной связи субъекта государственного управления с объектом. По своей сути, демократический контроль является подвидом социального контроля, так или иначе направленного на все процессы, протекающие в социуме (как политические, так и неполитические). При этом демократический контроль осуществляется параллельно с обязательным властным самоконтролем, обеспечиваемым бюрократией, правоохранительными структурами, государственными инспекциями, органами официальной статистики, счетными палатами и так далее.



В свою очередь, понятие «демократический контроль» шире понятия «общественный контроль», поскольку первый может осуществляться парламентскими институтами, интегрированными в систему законодательной власти, а второй — реализуется структурами, вынесенными за ее пределы (общественными палатами, профсоюзами, непарламентскими партиями, «фабриками мысли», органами местного самоуправления, религиозными институтами, СМИ и т.д.). Если ревизионно-надзорная функция осуществляется непосредственно гражданскими активистами, а не организациями, то имеет место гражданский контроль (разновидность общественного). Следует, однако, помнить, что в условиях авторитаризма или тоталитаризма общественный контроль может утратить свою демократическую природу и превратиться в институт механической легитимации правящего курса, полностью подконтрольный политической элите. Таким образом, демократический контроль возможен лишь при наличии республиканской формы правления, развитой политико-правовой системы и полноценного гражданского общества, обладающего должным уровнем суверенитета. Он может осуществляться как в рамках формальных политико-правовых институтов (например, института общественной экспертизы законопроектов), так и при помощи широкого спектра неформализованных процедур. Эффективное функционирование публичных дискуссионных площадок и ресурсов для осуществления демократического контроля (в том числе в Интернете) способствует поддержанию политической стабильности и целостности общества.

### Список литературы

1. Райт Г. Государственное управление. К.: Основы, 1994.
2. Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988.
3. Шюц А. Избранное: Мир, светящийся смыслом. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004.
4. Бергер П. Приглашение в социологию: Гуманистическая перспектива. М., 1996.
5. Новиков А.В. Контроль в социально-политической системе российского общества. М.: Современная экономика и право, 2005.
6. Habermas J. Technik und Wissenschaft als Ideologie. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1968.