

# СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ЛЕКТОРИЙ

## ИДЕЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ

Т.Д. Соколова

Всероссийский центр изучения общественного мнения  
*Болотная наб., 7-1, Москва, Россия, 119072*

В статье рассматривается проблема определения роли и функций гражданского контроля с точки зрения политико-правовой мысли и способов взаимодействия гражданского общества с органами государственной власти. Востребованность внешней оценки как обязательного условия развития политической системы и механизма налаживания обратной связи, отсутствие единого подхода к пониманию концепта «гражданский контроль» в политологическом знании и юридических доктринах определяют актуальность темы и требуют детальной проработки ее проблемных моментов через призму сложившихся традиций в трактовке обозначенных в названии статьи понятий в социально-гуманитарной и политико-правовой мысли. В силу того, что общественно-властные отношения должны осуществляться в рамках сложившейся законодательной системы, зрелость и состоятельность которой во многом и определяют состояние гражданского общества, исследование контрольных функций общественного сектора не представляется возможным в отрыве от изучения нормативно-правовой основы государственного устройства. В этой связи в статье рассматривается эволюция взглядов на возможные форматы общественно-властных отношений в контексте трансформации не только социально-гуманитарной европейской мысли, но и политико-правовых подходов к трансформации властных институтов, выстраиванию диалога общественных и политических организаций, определению форм гражданского участия в принятии политических решений и трактовке понятия «гражданский контроль».

**Ключевые слова:** история политических и правовых учений; общественный договор; общественное мнение; гражданский контроль; гражданское общество; открытость и прозрачность государственного управления.

Функционирование любой государственной системы неизбежно связано с выстраиванием различных схем взаимодействия властных и общественных институтов. Проблемы несовершенства государственного устройства обсуждались и подвергались критическому осмыслению в сотнях трудов великих теоретиков и ученых. Последовательное изменение политического курса с учетом интересов широких слоев общественности стало одной из основных идей демократического развития. При этом история общественных отношений претерпела длительный путь преобразований, где особое место отведено правам личности — от естест-

венного блока прав вроде права на свободу до политических прав личности как гражданина.

Хотя научно-теоретическая база, сопряженная с тематикой настоящей статьи, была сформирована еще в XVIII—XX вв., интерес научного сообщества к становлению гражданского общества и его влиянию на развитие властных институтов проявился значительно раньше, и здесь большую ценность имеют философские воззрения и интерпретации гражданского общества и его контрольных функций.

Еще в период Античности Платон в своей работе «Государство» рассматривал соотношение частного и общественного в контексте различных форм государственного устройства, наилучшей из которых считал аристократию, где государственными делами ведали мудрецы, которые «менее всего стремятся к власти», но при этом обладают доблестью и большим умом, так как именно в этом случае можно было бы избежать распрей и междоусобных войн, разрушающих основы государственного устройства. Иными словами, в управлении обществом философами как самыми мудрыми и образованными из граждан виделся Платону залог стабильности государства. Неоднократно в трудах мыслителя фигурирует и понятие «справедливости», основа которой — умеренность; «единодушие» (*homonoia*) и «дружба» (*philia*) возводятся в ранг величайших благ для государства; главная задача контрольных функций сводится к тому, чтобы в государстве все было «устроено наилучшим образом», а у власти находились достойные и доблестные граждане [11].

В последующем мыслители подвергали критическому осмыслению существование полисов и республик с точки зрения реализации в них задач общественного сектора, делая акцент на правах и свободах гражданина, способного к отстаиванию своих интересов. При этом гражданское общество противопоставлялось обществу дикому и варварскому с указанием на разницу «надстроек» и ценностных установок — образование гражданского общества воспринималось и трактовалось как результат эволюции и постепенной социальной зрелости.

О естественном состоянии как «войне всех против всех», преодолеть которую и должен общественный договор, писал Т. Гоббс, хотя считал, что государственные интересы практически беспелегиционно всегда доминируют над общественными [2]. Дж. Локк, в свою очередь, отмечал, что государство не должно обладать абсолютной властью, ведь люди лишь частично жертвуют своей свободой, поэтому с расширением прав и свобод увеличивается и сфера ответственности — само государство при этом становится подотчетно обществу [8].

О способах взаимодействия государства и гражданского общества размышлял и Г.В.Ф. Гегель, согласно которому общественный контроль представляет собой «обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотреблений властью ведомствами и их чиновниками и заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой — в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится препятствие и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу». Иными словами, лоб-

бирование общественных интересов и поддержание порядка в государстве должны сочетаться с обеспечением защиты от проявлений произвола и противозаконной деятельности представителей властных институтов [1].

Свобода личности и неприкосновенность частной собственности как приоритетные задачи государственного управления и стабильности рассматриваются в работах многих мыслителей прошлого; сложный и противоречивый по своей сути вопрос противостояния гражданского общества и государства получил свою трактовку в трудах И. Канта, А. Смита, К. Маркса, А. де Токвиля, А. Фергюсона и других исследователей. Так, Э. Дюркгейм рассматривает государство и общество как сложные структуры, в которых эволюция есть не что иное, как переход от механической к органической солидарности, при этом возникновение институтов гражданского контроля неизбежно сопряжено с дифференциацией общества на основе профессиональной принадлежности, а ослабление социального контроля, изначально присущего обществу, ведет к разобщению и разрушению социума [6].

Важным этапом в истории научной и философской мысли в отношении обозначенного круга вопросов стал период Нового времени [2]. Так, Гоббс обратил внимание на полное подчинение воли индивида государству, появившемуся на договорной основе и призванному прекратить «войну всех против всех». Однако обязательным условием сохранения баланса сил в государстве и его устойчивости он считал непрременное отделение от гражданского общества. Появившись на основе общественного договора, государство обладает приоритетным правом реализации собственных интересов, которые преобладают над запросами обычных граждан. Несмотря на наличие определенной свободы в обеспечении своего жизненного пространства (выбор крова, пищи, порядок воспитания детей и т.п.), существование и функционирование общественных и государственных институтов в соответствии с законодательством, Левиафан все же не ограничен в своих возможностях, «так как каждый подданный является виновником каждого акта, совершаемого сувереном» [2. С. 65].

Характерными чертами сложившихся в это время концепций, которые нередко называют «либеральными», стали следующие утверждения: абсолютная свобода личности, преобладание и доминирование ее интересов и прав гражданина над интересами государственного масштаба. Последующая эволюция общественной жизни, а также отражающих ее социально-политических и юридических доктрин, была ознаменована появлением концепций, в которых общество было противопоставлено государству, а последнее могло и вовсе восприниматься как «общественное зло». Гражданское общество, в силу использования мирных методов достижения своих целей, противопоставлялось военному и считалось изначально альтернативой «обществу варваров, не знающих утонченных манер и не ведающих о промышленных и культурных достижениях цивилизации» [4]. Неотъемлемыми условиями гармоничного развития общественно-властных отношений утверждались: обеспечение безопасности, правовая защищенность граждан и наличие экономического базиса в виде частной собственности. Сам «факт» заключения общественного договора становится поворотным пунктом в истории социального

развития как знаменующий переход к гражданскому обществу. При этом гражданский контроль в отношении государства подразумевал, прежде всего, инспекцию характера и объемов законодательно возложенных на государство обязательств. Согласно Локку, «кто бы ни обладал законодательной или верховной властью в любом государстве, он обязан править согласно установленным постоянным законам, а не путем импровизированных указов... И все это должно осуществляться ни для какой иной цели, но только в интересах мира, безопасности и общественного блага народа» [8].

В дальнейшем в работах ученых неоднократно фигурировали предположения о возможности расторжения общественного договора, если нарушаются и ущемляются права и свободы граждан: «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» [8. С. 389—390].

О договорной основе образования государства говорил и Ж.-Ж. Руссо, однако подчеркивая изначально идиллическое и равное положение людей, вступивших в союз и подписавших договор исключительно из опасения быть лишенными благ и безопасного существования, а потому сомневался в легитимности и правильности государственной формы устройства общественных отношений [14]. Руссо попытожил свои размышления о гражданском участии во власти на основе взаимных обязательств утверждением, что следует различать два важных понятия: «воля общая» и «воля всех», и именно последняя является суммой частных волей, т.е. не наносит вреда личным интересам каждого.

Таким образом, для гармонии в государстве и «порядочного объяснения общей воли» необходимо, чтобы «каждый гражданин располагал своим мнением по мнениям государства», а в случае существования различных частных мнений по отдельным вопросам они приводятся, выраженные единой волей, к общему знаменателю, и должны учитываться, чтобы «общая воля всегда была ясна, а народ не обманывался» [14].

Согласно Руссо, народ вправе отказаться от неприемлемого законодательного решения и изменить форму правления. Кстати, во многом опираясь на теорию естественного права французского мыслителя, свою концепцию человека как существа общественного и созданного для жизни в социуме, где важное место занимают такие права, как право на жизнь и безопасность, разработал А.Н. Радищев. Он также говорил о возможности несоблюдения «общественного договора» в случае, если властные полномочия государством были употреблены без учета интересов народа [12].

Несколько особняком в наследии мыслителей Нового времени стоят работы Г.В.Ф. Гегеля [1].

Если для И. Канта гражданское общество — колыбель и дом человеческой добродетели, то для Гегеля — лишь определенный, хоть и с оговоркой относительно его безусловной важности, этап в развитии общества. В трудах Гегеля

идеи античных мыслителей сочетаются с восприятием права как идеи свободы. Он также уделял значительное внимание сосуществованию трех элементов в современном ему обществе — семьи, права и гражданского общества. Последнее немислимо без правового государства, обеспечивающего законодательное подкрепление деятельности всех институтов и граждан, поскольку борьба интересов — неизменное условие развития гражданского общества [1]. Обязательным рычагом для выполнения контрольных функций государством выступает правовое управление, тогда как гражданский контроль — некий результат симбиоза и эволюции общественных и частных интересов на фоне развитой социальной структуры, легитимности, равенства и защищенности. Идея о потребности человека в коллективном отстаивании интересов впоследствии ляжет в основу возникшего в XIX веке марксизма.

Новый этап в развитии общественной мысли, связанный с популяризацией идеи неминуемых социальных трансформаций внутри буржуазного общества как несовершенного с точки зрения равенства и обеспечения прав и свобод граждан, ознаменован разработкой идей К. Маркса и Ф. Энгельса, которые полагали, что «наряду с новыми официальными правительствами, они (рабочие) должны сейчас же учреждать собранные, революционные рабочие правительства, будь то в форме органов местного самоуправления, муниципальных советов, будь то через рабочие клубы или рабочие комитеты, так, чтобы буржуазно-демократические правительства не только немедленно утратили опору в рабочих, но и увидели бы себя с самого начала под наблюдением и угрозой властей, за которыми стоит вся масса рабочих» [8. С. 263].

О сознательном и планомерном контроле как необходимом для сохранности будущего коммунистического строя писал и В.И. Ленин, утверждая важность минимизации возможности узурпации власти государственным аппаратом. Соответственно, ключевую роль в повышении эффективности и результативности работы государства играют вопросы кадрового обеспечения и выработки чувства ответственности за совершенные действия у государственных служащих [7]. Иными словами, контроль в данном случае не сводится к надзору, а подразумевает сотрудничество всех социальных и политических акторов в вопросах оценки деятельности представителей государственной власти.

В современной политико-правовой и социально-гуманитарной мысли понятие контроля значительно трансформировалось и иногда воспринимается в качестве инструмента реализации гражданского волеизъявления в таких своих проявлениях, как экспертиза законности деятельности органов государственной власти, эффективности и прозрачности института выборов, государственных закупок и т.п. Как форма выражения общественного мнения гражданский контроль зачастую представляет собой «четвертую власть» [10]. При этом его функционал может быть максимально разнообразным — от агрегированной работы со средствами массовой информации до такой важной составляющей антикоррупционной политики, как участие в обсуждении законопроектов и нормотворчестве.

В самом общем смысле сегодня под гражданским контролем чаще всего подразумевают одну из форм реализации общественных интересов посредством на-

блюдения за деятельностью органов государственной власти в целом и представителей публичной власти в частности. При этом в европейской политико-правовой мысли понятия «общественный контроль» и «гражданский контроль» в значительной степени разводятся и не только с точки зрения этимологии: под гражданским контролем чаще всего понимается наблюдение за деятельностью военных структур и, прежде всего, армии, в то время как в зону ответственности активистов так называемого „публичного сектора“, как правило, входит наблюдение за эффективностью и прозрачностью работы органов государственной власти в целом [15].

Многие ученые сегодня склоняются к следующей трактовке гражданского контроля: «это наблюдение за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, прочих государственных органов и должностных лиц, оценка законности и эффективности этой деятельности, а также принятие правовых мер по пресечению выявленных нарушений прав и свобод человека со стороны указанных органов и должностных лиц» [3. С. 5]. Роль гражданских наблюдателей, субъектов гражданского контроля, в подобной трактовке сводится к непосредственному и личному наблюдению за соблюдением прав и законных интересов граждан [13]. При этом в сфере государственного и муниципального управления гражданский контроль включает в себя такую последовательность действий, которая способствует не только ликвидации последствий уже свершившихся фактов нарушения законодательства, но и минимизации возможностей для дальнейшего злоупотребления должностными полномочиями.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Гегель Г.В. Ф.* Философия права. М.: Мысль, 1990.
- [2] *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. Т. 2. М.: Мысль, 1991.
- [3] *Гончаров А.А.* Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. 2011. № 2.
- [4] *Дзялошинский И.* Гражданское общество. О чем спор? URL: <http://www.dzyalosh.ru/01-comm/statii/dzyalosh-03/04-grajd-obschestvo-v-rossii.doc>.
- [5] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013.
- [6] *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда // Западноевропейская социология XIX — начала XX веков. М., 1996. С. 256—309.
- [7] *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 33. М.: Издательство политической литературы, 1974.
- [8] *Локк Дж.* Сочинения: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988.
- [9] *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. 2-е изд. М.: Издательство политической литературы, 1955—1974.
- [10] *Нисневич Ю.А.* Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Политические исследования. 2011. № 1.
- [11] *Платон.* Собрание сочинений. В 4 т. / Под общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи. М.: Мысль, 1994. Т. 3.
- [12] *Радищев А.Н.* О добродетелях и награждениях // Радищев А.Н. Полное собрание сочинений. Т. 3. М.-Л., 1952. С. 28—31.

- [13] Раздаточный пакет Пермской гражданской палаты «Теория гражданского контроля. Гражданский контроль: что это? зачем это? как это?». URL: <http://www.pgpalata.ru/page/grcontrol/paket2>.
- [14] Руссо Ж.-Ж.: PRO ET CONTRA. Идеи Ж.-Ж. Руссо в восприятии и оценке русских мыслителей и исследователей (1752—1917). СПб.: ПХГА, 2005.
- [15] *Betz D. Civil-Military Relations in Russia and Eastern Europe*. Routledge, 2013.

## THE IDEA OF CIVIL CONTROL IN THE EUROPEAN POLITICAL AND LEGAL THOUGHT

T.D. Sokolova

Russian Public Opinion Research Center  
*Bolotnaya nab., 7/1, Moscow, Russia, 119072*

The article discusses the problem of defining the role and functions of civil control from the political and legal thought perspective and in the context of the possible ways of civil society and state authorities interaction. The demand for external evaluation as a prerequisite for the development of political system and the demand for establishing an effective feedback mechanism within it together with the lack of a unified approach to the interpretation of civil control in the political science and legal doctrines determined the relevance of the study of the established traditions in the interpretation of civil control in social sciences and humanities. Whereas social and power relations always develop within a specific legislative framework, whose maturity and consistency largely determine the state of civil society, it is not possible to evaluate control functions of the public sector otherwise than through the study of the legal framework of the state. Thus, the article describes the evolution of the views on possible formats of social and power relations in the context of transformations of the European social thought and political and legal approaches to the perception of power institutions, building a dialogue between social and political organizations, defining the forms of civic participation in political decision-making and interpretation of civil control.

**Key words:** history of political and legal doctrines; social contract; public opinion; civil control; civil society; openness and transparency of public administration.

### REFERENCES

- [1] *Hegel G.W. F. Filosofiya prava [Philosophy of Law]*. M.: Mysl, 1990.
- [2] *Hobbes T. Leviathan, ili Materija, forma i vlast' gosudarstva cerkovnogo i grazhdanskogo [Leviathan, or The Matter, Form and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil]* // Gobbs T. Sochinenija: V 2 t. T. 2. M.: Mysl', 1991.
- [3] *Goncharov A.A. Sushhnost' i ponjatie grazhdanskogo kontrolja [The essence and concept of civil control]* // *Upravlenie obshhestvennymi i ekonomicheskimi sistemami*. 2011. № 2.
- [4] *Dzjaloshinskij I. Grazhdanskoe obshhestvo. O chem spor? [Civil society. What the dispute is about?]*. URL: <http://www.dzjalosh.ru/01-comm/statii/dzjalosh-03/04-grajd-obschestvo-v-rossii.doc>.
- [5] *Doklad o sostojanii grazhdanskogo obshhestva v Rossijskoj Federacii za 2013 god [Report on the state of civil society in the Russian Federation in 2013]*. M.: Obshhestvennaja palata Rossijskoj Federacii, 2013.

- [6] *Durkheim E.* O razdelenii obshhestvennogo truda [The division of labor in society] // Zapadnoevropejskaja sociologija XIX — nachala HH vekov. M., 1996. S. 256—309.
- [7] *Lenin V.I.* Polnoe sobranie sochinenij [Complete Works]. 5-e izd. T. 33. M.: Izdatel'stvo politicheskoj literatury, 1974.
- [8] *Locke J.* Sochinenija [Writings]: V 3 t. T. 3. M.: Mysl', 1988.
- [9] *Marx K., Engels F.* Sochinenija [Works]. 2-e izd. M.: Izdatel'stvo politicheskoj literatury, 1955—1974.
- [10] *Nisnevich Ju. A.* Grazhdanskij kontrol' kak mehanizm protivodejstvija korrupcii: problemy realizacii v Rossii [Civil control as a mechanism for combating corruption: Problems of implementation in Russia] // Politicheskie issledovanija. 2011. № 1.
- [11] *Plato.* Sobranie sochinenij [Works]. V 4 t. / Pod obshh. red. A.F. Loseva, V.F. Asmusa, A.A. Taho-Godi. M.: Mysl', 1994. T. 3.
- [12] *Radishev A.N.* O dobrodeteljah i nagrazhdenijah [On virtues and rewards] // Radishev A.N. Polnoe sobranie sochinenij. T. 3. M.-L., 1952. S. 28—31.
- [13] Razdatochnyj paket Permskoj grazhdanskoj palaty «Teorija grazhdanskogo kontrolja. Grazhdanskij kontrol': chto jeto? zachem jeto? kak jeto?» [Booklet of the Perm Civil Chamber “Theory of civil control. Civil control: what is it? why do we need it? how does it work?”] // URL: <http://www.pgpalata.ru/page/grcontrol/paket2>.
- [14] *Rousseau J.-J.*: PRO ET CONTRA. Idei J.-J. Rousseau v vosprijatii i ocenke ruskikh myslitelej i issledovatelej (1752—1917) [Ideas of J.-J. Rousseau in the perception and interpretation of the Russian scientists (1752—1917)]. SPb.: RHGA, 2005.